

Hätäkeskusuudistuksen toteutuminen

Arviointiryhmän loppuraportti

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 10/2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus



Hätäkeskusuudistuksen toteutuminen

Arviointiryhmän loppuraportti

Helsinki 2013



Sisäasiainministeriö
Sisäasiainministeriö
Helsinki 2013

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-840-4 (nid.)
ISBN 978-952-491-841-1 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja, valtiosihteeri Marjo Anttoora Sihteeristö: tietoverkkojohtaja Pekka Tulokas (SM) neuvotteleva virkamies Johanna Hakala (SM) pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa (SM) poliisiylitarkastaja Stefan Gerkman (SM) johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki (STM) Pysyvä asiantuntija johtaja Jukka Aaltonen (Hätäkeskuslaitos)		Julkaisun laji Arviointiryhmän loppuraportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 22.12.2011	
Julkaisun nimi Hätäkeskusuudistuksen toteutuminen			
Julkaisun osat Arviointiryhmän loppuraportti, liitteet			
Tiivistelmä <p>Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan hätäkeskusuudistuksen toimivuutta on tarkasteltava turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta. Arvioinnissa huolehditaan ensisijaisesti hätäkeskuspalvelujen laadusta, asiantuntemuksesta ja toimintavarmuudesta. Sisäasiainministeriö asetti arviointiryhmän, jonka toimikausi oli 22.12.2011- 30.4.2013.</p> <p>Arviointiryhmä seurasi hätäkeskusuudistusta ja sen toimivuutta. Ryhmä arvioi uuden Oulun hätäkeskuksen toimintaa Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskusten yhdistyttyä uudeksi Oulun keskuksiksi. Lisäksi arviointiryhmä seurasi Itä- ja Kaakkois-Suomen alueen eli Joensuussa (Pohjois-Karjala), Kouvolassa (Kaakkois-Suomi), Kuopiossa (Pohjois-Savo) ja Mikkelissä (Etelä-Savo) sijaitsevien hätäkeskusten toimintojen yhdistymistä Kuopioon.</p> <p>Kokonaisuutena arvioiden toteutetussa hätäkeskusuudistuksessa on onnistuttu parantamaan hätäkeskustoiminnan tasoa. Hätäkeskusuudistus on myös johtanut koko viranomaisketjun eli pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen toimintatapojen kehittämiseen ja toimintamallien valtakunnalliseen yhdenmukaistamiseen. Uudistus jatkuu edelleen.</p> <p>Arviointiryhmä esittää seuraavia jatkotoimenpiteitä:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Turvallisuuskriittisten järjestelmien (hätäkeskustietojärjestelmä Erica, kenttäjohtojärjestelmä KEJO) ja viranomaisradioverkko VIRVE:n rahoitus ja toimintaedellytykset tulee varmistaa siten, että kokonaisuus on toimiva ja operatiivinen toiminta ei missään tilanteessa vaarannu. 2) Hätäkeskusuudistuksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että valtion ja kuntien viranomaisten prosessit onnistuvat muissa samanaikaisissa uudistuksissa. Tämä edellyttää yhteistyötä ja vastuiden selkeyttämistä myös ministeriöiden (VM, SM, STM, PLM) välillä. <p>Tavoitteen saavuttamiseksi valtion ja kuntien turvallisuusviranomaisia koskevien turvallisuuskriittisten hankkeiden (Erica, KEJO, TUVE) kokonaiskoordinointi vastuutetaan ministeriöiden kansliapäälliköistä koostuvalle ryhmälle määräajaksi ajanjaksolla syksy 2013 - kevät 2014 kokonaishallinnan ja yhteisen kokonaisuuden eteenpäin viemisen turvaamiseksi. Kokonaiskoordinoinnin seuranta järjestetään sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3) Pelastustoimi, poliisitoimi sekä sosiaali- ja terveystoimi jatkavat toimintamallien yhdenmukaistamista ja yhteisten prosessien kehittämistä hätäkeskustoiminnassa, poliisin johtokeskuksissa, pelastustoimen tilanne- ja johtokeskuksissa sekä sosiaali- ja terveystoimen ensihoitokeskuksissa ja kenttäjohtamisessa. Tässä tarkoituksessa myös hätäkeskusten ja toimialojen tilanne- ja johtokeskusten sekä ensihoitokeskusten tehtävärajapintoja ja työnjakoa selkeytetään edelleen. 4) Hätäkeskuslaitoksen on uudistuksen edetessä ennakoitava tulevaisuuden tarpeet koulutuksen suunnittelussa ja huolehdittava henkilöstön riittävästä koulutuksesta. Lisäksi on edelleen tuettava henkilöstön jaksamista ja seurattava uudistuksen vaikutuksia henkilöstöön. 5) Hätäkeskuslaitos, pelastustoimi, poliisitoimi sekä sosiaali- ja terveystoimi jokainen omalta osaltaan sekä Rajavartiolaitos tarvittavilta osin valmistautuvat hätäkeskustietojärjestelmä Erican käyttöönottamiseen vuosina 2014 -2015 huolehtimalla resurssien riittävydestä, ohjeistusten ajantasaisuudesta, järjestelmän testauksesta ja henkilöstön koulutuksesta. 6) Valtiovarainministeriön ja muiden toimijoiden on yhteistyössä huolehdittava, että palvelut ja viranomaisten yhteiskäyttöiset tietojärjestelmät ovat operatiivisessa toiminnassa yhdenvertaisesti valtion ja kuntien käytettävissä. 			
Hätäkeskuslaitos, pelastustoimi, poliisitoimi, sosiaali- ja terveydenhuolto			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-841-1 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 10/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-840-4
Kokonaissivumäärä 49	Kieli suomi	Hinta 30 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Ordförande, statssekreterare Marjo Anttoora Sekretariatet: direktören för IT-näten Pekka Tulokas (IM) konsultativ tjänsteman Johanna Hakala (IM) räddningsöverinspektör Ilpo Helismaa (IM) polisöverinspektör Stefan Gerkman (IM) direktör Liisa-Maria Voipio-Pulkki (SHM) permanent sakkunnig, direktör Jukka Aaltonen (Nödcentralsverket)		Typ av publikation Bedömningsgruppens slutrapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 22.12.2011	
Publikation (även den finska titeln) Verkställande av nödcentralsreformen			
Publikationens delar Bedömningsgruppens slutrapport, bilagor			
Referat Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering ska nödcentralsreformen utvärderas utifrån säkerhet och regional jämlikhet samt personalen. Vid utvärderingen ger man i första hand akt på kvaliteten på nödcentraltjänsterna, sakkunskapen och driftsäkerheten. Inrikesministeriet tillsatte en utvärderingsgrupp för mandatperioden 22.12.2011–30.4.2013. Utvärderingsgruppen följde upp nödcentralsreformen och hur den fungerar. Gruppen utvärderade verksamheten vid den nya nödcentralen i Uleåborg efter sammanslagningen av Lapplands nödcentral och Norra Österbottens och Kajanalands nödcentral. Därtill följde utvärderingsgruppen upp verksamheten vid Kuopio nödcentral efter sammanslagningen av nödcentralerna i Östra och Sydöstra Finland, dvs. nödcentralen i Joensuu (Norra Karelen), Kouvola (Sydöstra Finland), Kuopio (Norra Savolax) och S:t Michel (Södra Savolax). Enligt en helhetsbedömning av den verkställda nödcentralsreformen har man lyckats förbättra nivån på nödcentralsverksamheten. Nödcentralsreformen har även lett till en utveckling av förfaringssätten och ett riksomfattande förenhetligande av handlingsmodellerna längs med hela myndighetskedjan, dvs. räddningsväsendet, polisen och social- och hälsovården. Utvecklingen fortsätter alltjämt. Utvärderingsgruppen ger följande förslag till fortsatta åtgärder: 1) Finansieringen och verksamhetsförutsättningarna för säkerhetskritiska system (nödcentralsdatasystemet Erica, fältledningssystemet KEJO) och myndighetsradionätet VIRVE ska tryggas på ett sådant sätt att helheten fungerar och att den operativa verksamheten under inga omständigheter äventyras. 2) Med hänsyn till nödcentralsreformen är det viktigt att de processer i anslutning till övriga samtidiga reformer som pågår inom statens och kommunernas myndigheter är framgångsrika. Detta förutsätter samarbete och tydlig ansvarsfördelning även mellan ministerierna (FM, IM, SHM, FSM). För att uppnå målet ska ansvaret för den övergripande samordningen av de säkerhetskritiska projekt (Erica, KEJO, TUVE) som berör statens och kommunernas säkerhetsmyndigheter för viss tid under perioden hösten 2013 - våren 2014 läggas på en grupp som består av ministeriernas kanslichefer. Detta syftar till att säkerställa den övergripande förvaltningen och att den gemensamma helheten drivs fram. Uppföljning av den övergripande samordningen ordnas i ministergruppen för den inre säkerheten. 3) Inom räddningsväsendet, polismyndigheten och social- och hälsovårdsväsendet fortsätter förenhetligandet av handlingsmodellerna och utvecklingen av de gemensamma processerna vad gäller nödcentralsverksamheten, vid polisens ledningscentraler, räddningsverkets situations- och ledningscentraler samt vid social- och hälsovårdsväsendets akutvårdscentraler och inom fältledningen. I detta hänseende ska uppgiftsgränssnitten och arbetsfördelningen mellan nödcentralerna och branschernas situations- och ledningscentraler samt akutvårdscentraler fortsättningsvis förtydligas. 4) I takt med att reformen framskrider ska nödcentralsverket i sin planering kunna förutse kommande utbildningsbehov och se till att personalen får tillräcklig utbildning. Därtill ska personalen stödjas i att orka i arbetet, och reformens verkningar på personalen ska följas upp. 5) Nödcentralsverket, räddningsväsendet, polismyndigheten och social- och hälsovårdsväsendet bereder sig, var för sig samt gränsbevakningsväsendet till de delar det är nödvändigt, på ibruktaget av nödcentralsdatasystemet Erica åren 2014–2015 genom att sörja för att resurserna räcker till, att anvisningarna är uppdaterade, systemet testas och personalen utbildas. 6) Finansministeriet och övriga aktörer ska i samarbete sörja för att tjänsterna och myndigheternas gemensamt använda datasystem till sin operativa funktion kan användas på jämlika grunder av staten och kommunerna.			
Nyckelord Nödcentralsverket, räddningsväsendet, polismyndigheten, social- och hälsovård			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-841-1 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 10/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-840-4
Sidoantal 49	Språk finska	Pris 30 € + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisäasiainministeriölle


Apua tarvitsevan kannalta on keskeistä, että koko viranomaisketju toimii hätäilmoituksen vastaanottamisesta avun saapumiseen paikan päälle. Siksi toimintoja ja resursointia on tarkasteltava kokonaisuutena. Hätäkeskusuudistus on johtanut koko viranomaisketjun toimintatapojen kehittämiseen ja toimintamallien valtakunnalliseen yhdenmukaistamiseen, mikä näyttää edelleen laajentuvan ja syvenevän.

Kokonaisuutena arvioiden hätäkeskusuudistus on arviointiryhmän toiminta-aikana edennyt suunnitelmien mukaan.

Saatuaan raporttinsa valmiiksi arviointiryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 24. päivänä toukokuuta 2013


Marjo Anttoora
Valtiosihteeri, puheenjohtaja


Thomas Blomqvist
Kansanedustaja


Anne Holmlund
Kansanedustaja


Johanna Karimäki
Kansanedustaja


Tiina Ryttilä
Erityisavustaja


Rakel Hiltunen
Kansanedustaja


Risto Kalliorinne
Kansanedustaja


Johannes Koskinen
Kansanedustaja

Sisällys

1 Johdanto.....	2
1.1 Työn perusteet.....	2
1.2 Arviointiryhmän toiminnasta.....	2
2 Hätäkeskusuudistus	3
2.1 Hätäkeskusuudistuksesta yleisesti	3
2.1.1 Uudistuksen vaikutuksia yhteistyöviranomaisiin	5
2.1.2 Henkilöstöpolitiikka.....	6
2.1.3 Palvelua annetaan kansalliskielillä.....	9
2.2 Viranomaisten yhteiskäyttöiset järjestelmät	9
2.3 Rakenteiden uudistamisen arviointi	14
2.3.1 Hätäkeskuslaitoksen rakenteiden uudistaminen	14
2.3.2 Pohjois-Suomen ja Lapin alue (Oulu).....	16
2.3.3 Itä- ja Kaakkois-Suomen alue (Kuopio).....	23
3 Lähiajan muutokset toimintaympäristössä	24
3.1 Keskeisiä hätäkeskustoimintaan vaikuttavia uudistuksia.....	24
3.2 Keskeisiä järjestelmämuutoksia.....	26
3.3 Aluejakojen arviointia	30
4 Kansainvälisiä näkökulmia.....	35
4.1 Euroopan Unioni.....	35
4.2 Ruotsi, Norja ja Viro	35
5 Arviointiryhmän johtopäätökset ja esitykset jatkotoimenpiteistä.....	38
5.1 Johtopäätökset.....	38
5.2 Esitykset jatkotoimenpiteistä	39

Liitteet

Liite 1: Kuultavina olleet.....	41
Liite 2: Arviointiryhmän kirje 8.3.2013 pääministeri Kataiselle, valtiovarainministeri Urpilaiselle ja hallinto- ja kuntaministeri Virkkuselle	42
Liite 3: Kyselykirje henkilöstöjärjestöille 22.4.2013.....	45
Liite 4: Asettamispäätös	47

1 Johdanto

1.1 Työn perusteet

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan hätäkeskusuudistuksen toimivuutta on tarkasteltava turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta. Arvioinnissa huolehditaan ensisijaisesti hätäkeskuspalvelujen laadusta, asiantuntemuksesta ja toimintavarmuudesta.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä puolsi 15.11.2011 sisäasiainministeri Päivi Räsäsen esitystä hätäkeskusuudistuksen toteutumista arvioivan ryhmän asettamisesta.

Sisäasiainministeriö asetti 22.12.2011 arviointiryhmän, jonka tehtävä oli seurata uudistuksen toteutumista ja valmistella mahdolliset toimenpide-ehdotukset. Ryhmän tuli hallitusohjelman edellyttämällä tavalla arvioida hätäkeskusuudistusta turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta ottaen huomioon hätäkeskuspalvelujen laatu, asiantuntemus ja toimintavarmuus.

1.2 Arviointiryhmän toiminnasta

Arviointiryhmä kokoontui yhteensä kahdeksan kertaa. Kokouksissa käsiteltiin Hätäkeskuslaitoksen toiminnan eri osa-alueita, yhteistyöviranomaisten eli pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten toimintaa hätäkeskusrajapinnassa sekä toimintaympäristön muutoksia. Apua tarvitsevan kannalta on tärkeää, että koko viranomaisketju toimii alkaen hätäilmoituksen vastaanottamisesta siihen saakka kunnes apu on saatu paikan päälle.

Sisäasiainministeriö teetti arviointiselvityksen Gaia Consulting Oy:llä hätäkeskusuudistuksesta Pohjois-Suomen ja Lapin alueella. Selvityksessä arvioitiin tilannetta ja toimintaa vuosina 2010 ja 2011 Oulun ja Rovaniemen erillisten hätäkeskusten osalta sekä verrattiin niitä nykytilanteeseen ja -toimintaan Oulun yhdistetyssä hätäkeskuksessa 8.11.2011 alkaen. Selvitystyön tulokset olivat arviointiryhmän käytettävissä¹. Arviointiryhmä kuuli Viron Häirekeskuksen johtajaa Janek Laevia, henkilöstöjärjestöjen edustajia sekä asiantuntijoita eri organisaatioista (liite 1: kuultavina olleet).

Arviointiryhmä vieraili Oulussa ja Keravalla sijaitsevilla hätäkeskuksissa.

¹ Gaia Consulting Oy: Hätäkeskusuudistuksen toimeenpanon arviointiselvitys Pohjois-Suomen ja Lapin alueella

Kirje 8.3.2013 pääministeri Kataiselle, valtiovarainministeri Urpilaiselle ja hallinto- ja kuntaministeri Virkkuselle

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota turvallisuuskriittisten toimintojen kokonaiskuvaan ja turvallisuuskriittisten järjestelmien rahoituksen varmistamiseen siten, että operatiivinen toiminta ei vaarannu missään tilanteessa. Ryhmä esitti yhteisen näkemyksensä kirjeellään pääministeri Kataiselle, valtiovarainministeri Urpilaiselle ja kunta- ja hallintoministeri Virkkuselle maaliskuussa 2013 (liite 2).

2 Hätäkeskusuudistus

2.1 Hätäkeskusuudistuksesta yleisesti

Hätäkeskuslaitoksen kehittämisen tavoitteena on turvata tasapuoliset ja laadukkaat palvelut väestölle ja viranomaisille koko maassa, selkeyttää johtamisrakenteita sekä parantaa hätäkeskusten toimintavarmuutta ja kriisinsietokykyä verkottamalla hätäkeskukset ja yhdenmukaistamalla toimintamallit. Tärkeä tavoite on henkilöstön työkuorman taseus ja työhyvinvoinnin parantaminen. Tavoitteena on vastata julkisen sektorin tuloksellisuuspaineisiin ja sopeuttaa toimintamenot saatuihin resursseihin.

Valtioneuvosto antoi vuonna 2007 eduskunnalle selonteon vuosina 2001 - 2005 toteutetusta hätäkeskusuudistuksesta. Selonteon mukaan uudistuksessa oli kokonaisuutena arvioiden onnistuttu parantamaan hätäkeskustoiminnan tasoa valtakunnallisesti keskeisten ongelmien liittyessä muun muassa henkilöstön riittävyteen, tietojärjestelmään, osin monimutkaisiin hälytysten vasteisiin sekä yhtenäisten toimintamenetelmien vakiintumattomuuteen. Selonteon mukaan hätäkeskustoimintaa tuli kehittää ja toiminnan tuottavuutta lisätä uudistamalla Hätäkeskuslaitoksen rakenteita. Selonteon ja sitä koskevan eduskunnan kannanoton sekä sisäasiainministeriön asettaman strategiatyöryhmän loppuraportin pohjalta sisäasiainministeriö päätti 15.5.2009 hätäkeskustoiminnan strategiset linjaukset. Eduskunnan kannanoton pohjalta sisäasiainministeriö antoi myös perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittaman valtioneuvoston kirjallisen selvityksen eduskunnan hallintovaliokunnalle aluejaon kehittämisestä 29.10.2009 ja hätäkeskusuudistuksen toimeenpanosta 24.10.2010.

Valtioneuvosto päätti 21.1.2010 (Vnp 36/2010) uudesta hätäkeskusaluejaosta, mikä johti myös hätäkeskuspaikkakuntien uudelleen määrittelyyn.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 16.12.2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi määritetään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niiden tavoitetilat sekä strategiset tehtävät. Periaatepäätöksen mukaan strategisena tehtävänä on tehostaa hätäkeskustoimintaa ja lisätä toiminnan tuottavuutta kehittämällä Hätäkeskuslaitoksen rakenteita ja henkilöstön osaamista. Valtakunnallinen tietojärjestelmä otetaan käyttöön

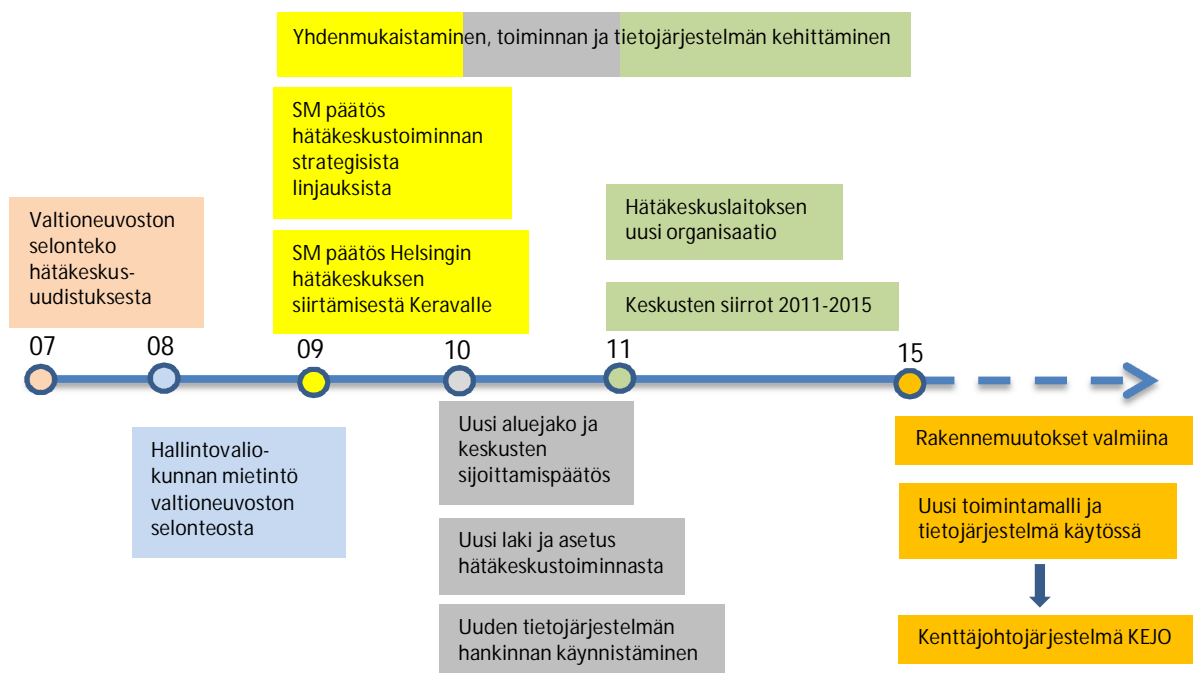
ja kehitetään ja otetaan käyttöön yhteinen tietokanta. Hätäkeskustoiminta yhdenmukaistetaan ja tietojärjestelmät integroidaan turvallisuusviranomaisten operatiivisiin johtamisjärjestelmiin. Tällä luodaan osaltaan kyky hyödyntää hätäkeskustoimintaa poikkeusolojen hälytystoiminnassa. Hätäkeskusten toimintavalmiuksia kehitetään siten, että päivitysvahvuudet mahdollistavat yhdenmukaisten prosessien toteuttamisen sekä mukautuvuus ja toimintavarmuus erilaisiin tilanteisiin ja poikkeusoloihin paranevat muun muassa hätäkeskusten varmistaessa toinen toisiaan.

Valtioneuvosto antoi 5.12.2012 yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa täsmentävän periaatepäätöksen kokonaisturvallisuudesta.

Lainsäädäntö

Laki hätäkeskustoiminnasta (692/2010) tuli voimaan vuoden 2011 alusta, jolloin Hätäkeskuslaitoksen virka-alueeksi tuli Manner-Suomi ja hätäkeskusalueet muuttuivat yhteistoiminta-alueiksi. Lakia sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin. Hätäkeskuspalveluja tuottaa Hätäkeskuslaitos, jonka toiminnallisesta ohjauksesta sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat yhteistyössä. Keskeinen tehtävä on vastaanottaa hätäilmoituksia, arvioida ne sekä välittää tehtävä tai ilmoitus viranomaiselle, jolle vastuu tehtävän suorittamisesta kuuluu. Hätäkeskustoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (877/2010) on säädetty hätäkeskusten viranomaisille antamista kiireellisistä ja muista tukipalveluista. Tukipalveluista kiireellisiä ovat muun muassa työturvallisuustietojen välittäminen, lisähälytykset ja hälytysvasteiden muutokset sekä vaaratiedotteiden ja operatiivisten tiedotteiden välittäminen.

Hätäkeskustoiminnan ja viranomaistoiminnan uudistaminen:



2.1.1 Uudistuksen vaikutuksia yhteistyöviranomaisiin

Hätäkeskuslaitoksen vuoden 2012 tilastotietojen mukaan vastaanotetuista noin 4,1 miljoonasta hätäilmoituksesta hätäpuheluista oli noin 3 miljoonaa. Lukema näyttää vakiintuneen tälle tasolle viime vuosina. Ilmoituksista noin 1 650 000 johtaa tehtävän välittämiseen viranomaisille. Pelastustoimen osuus on vaihdellut viime vuosina noin 5 - 7 %:n, poliisin noin 47 - 51 %:n sekä sosiaali- ja terveystoimen noin 45 - 48 %:n välillä.

Hätäkeskusuudistus on merkinnyt pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen toimintatapojen kehittämistä liittyen yhteistyöhön Hätäkeskuslaitoksen (hätäkeskusten) ja viranomaisten välillä (hätäkeskusrajapinta). Viranomaisten ja palveluiden tuottajien yhteistoiminnan tehostamiseksi sisäasiainministeriö on asettanut Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisen yhteistyöryhmän. Hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten valtakunnalliset suunnitelmat ja ohjeet käsitellään ja sovitetaan yhteen ryhmässä ennen käyttöönottoa. Ryhmän toimintaa tehostettiin vuonna 2010 uudistuksen alkaessa konkretisoitua hätäkeskusten yhdistämisillä ja viranomaisten yhteiskäyttöisen uuden hätäkeskustietojärjestelmähankkeen edetessä. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina Hätäkeskuslaitos, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus, pelastuslaitokset ja sairaanhoitopiirit sekä Rajavartiolaitos. Yhteistyön tuloksena käytössä ovat pelastustoimea, poliisia sekä sosiaali- ja terveystoimea koskeva valtakunnallinen riskinarvio-ohjeistus ja Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallinen, operatiivista toimintaa koskeva salityöskentelyohje. Hätäkeskusjärjestelmän kehittäminen on yhteydessä eri toimialojen johtamisjärjestelmien kehittämiseen ja viranomaisten yhä tiivistyvään yhteistoimintaan. Kehittämisen yhteydessä on huolehdittava hätäkeskuspalveluita ja tulevaisuudessa yhteisiä johtamisjärjestelmiä käyttävien viranomaisten toiminnan tarpeellisesta yhdenmukaistamisesta (prosessikehittäminen).

Pelastustoimen näkökulmasta hätäkeskustoimintaa on kehitetty pitkään ja johdonmukaisesti. Etenemiseen on vaikuttanut kulloinkin saatavilla ollut tekniikka. Pelastuslain (379/2011) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla, joilla on tehtävien hoitamista varten pelastuslaitos. Lain mukaan pelastuslaitosten on laadittava yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten sekä Hätäkeskuslaitoksen kanssa hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä. Hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää pelastustoimintaan lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, miltä alueelta ne ovat. Edelleen pelastuslaitosten on huolehdittava hälytysohjeiden valtakunnallisesta yhteensovittamisesta sekä pelastuslaitosten kesken että Hätäkeskuslaitoksen kanssa.

Poliisitoimen näkökulmasta keskeinen muutos on yhteisistä, valtakunnallisista viranomaiskäytännöistä sopiminen. Hätäkeskusten tuottamat palvelut ovat tärkeitä poliisin toiminnan kannalta.

Myös sosiaali- ja terveystoimen näkökulmasta tavoite on saavuttaa yhtenäiset käytännöt. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on järjestänyt hätäkeskustoimintaan liittyvän ensihoitopalvelun terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaisesti 1.1.2013 alkaen. Erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien on puolestaan järjestettävä yhteistyössä alueensa erikoissairaanhoito. Edelleen erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien on sovittava ensihoitokeskuksen tehtävien järjestämisestä erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa. Ensihoitokeskuksen tehtävänä on vastata alueensa ensihoitopalvelun lääkäritasoisesta päivystyksestä, suunnitella ja päättää lääkärihelikopteritoiminnasta erityisvastuualueellaan, sovittaa yhteen alueensa hoitolaitosten väliset suunnitellut potilassiirrot, vastata sosiaali- ja terveystoimen viranomaisradioverkon aluepääkäyttötoiminnoista sekä osaltaan viranomaisten kenttätietojärjestelmän ylläpidosta ja sovittaa yhteen Hätäkeskuslaitokselle annettavat terveystoimen hälytysohjeet.

Rajavartiolaitos osallistuu hätäkeskustoimintaan. Yhteistyö koskee hälytystoimintaa ja tietojen vaihtoa.

2.1.2 Henkilöstöpolitiikka

Valtioneuvosto teki 23.3.2006 periaatepäätöksen valtion henkilöstön aseman järjestämisestä. Periaatepäätös uudistettiin 26.1.2012 ja sen sisältöä tarkennettiin. Päätöksellä vahvistettiin yhtenäiset toimintatavat organisaatioiden muutostilanteisiin ja henkilöstön aseman turvaamiseen sekä tuetaan muutosten hallintaa ja laadukasta johtamista. Päätös painottaa myös henkilöstön omaa aktiivisuutta.

Hätäkeskuslaitos on vahvistanut henkilöstöpoliittiset toimintaperiaatteet rakenneuudistuksen toteuttamisessa. Tavoitteena on turvata Hätäkeskuslaitoksen toimintakyky ja henkilöstön osaaminen sekä asema. Uudistuksen toimeenpanossa on otettava huomioon henkilöstöresurssien riittävyys. Toimintaperiaatteiden perustana ovat edellä mainitut valtioneuvoston periaatepäätökset ja voimassa olevat säädökset sekä virka- ja työehtosopimukset. Valtion virka- ja työehtosopimuksen mukainen palkkaturva koskee koko henkilöstöä. Hätäkeskuslaitos tekee yhteistyötä henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Henkilöstöpoliittisten linjausten mukaan Hätäkeskuslaitoksen henkilöstö on oikeutettu muutosturvaan. Virkapaikan vaihtumiseen ja muuttamiseen liittyvä muutosturva koskee henkilöstöä niissä hätäkeskuksissa, joiden toiminta siirretään toiselle paikkakunnalle. Hätäkeskusten yhdistämisissä virkamiehen muutosturvan alkamisen ajankohta on ollut sisäasiainministeriön päätöksen perusteella 9.3.2010. Työnantajan velvollisuus toteuttaa muutosturvaan liittyviä tukitoimenpiteitä alkaa tämän ajankohdan jälkeen siten kuin rakennemuutoksen toteuttamisen aikataulu huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista. Työnantajan toteuttamat tukitoimet aloitetaan noin vuotta ennen hätäkeskusten yhdistämistä ja tukemisessa noudatetaan asteittaista toimintatapaa.

Toiminnan turvaaminen voi vaikuttaa harkinnanvaraisten tukitoimien käytännön toteuttamisen mahdollisuuksiin ja tasoon.

Uudistuksen aikana Hätäkeskuslaitos tarjoaa työtä koko henkilöstölle. Tavoitteena on säilyttää osaava henkilöstö. Työn uudella paikkakunnalla vastaanottaville henkilöille tarjotaan valtion virka- ja työehtosopimusten mukaisia tukia. Näitä ovat tutustumismatkat, muuttokustannusten korvaaminen, virkavapauden myöntäminen valmisteluihin, muuttoraha ja majoittumiskorvaus tapauksissa, joissa muutto uudelle paikkakunnalle tapahtuu muuna kuin varsinaisena siirtymisajankohtana.

Uudistuksesta on tiedotettu eri tavoin. Konkreettisen muutosajankohdan lähestyessä paikallinen informaatiotilaisuus järjestetään hätäkeskuksessa työskentelevälle henkilöstölle vähintään vuosi ennen ajankohtaa. Käytännössä tukitoimia ovat toteuttaneet henkilöstökoordinaattorit, jotka ovat koko henkilöstön käytettävissä. Heidän keskeisiä tehtäviään on käydä yhdistettävien keskusten henkilöstöön kuuluvien kanssa ensimmäinen henkilökohtainen keskustelu, kartoittaa näkemyksiä tulevasta ja eri mahdollisuuksista. Toinen henkilökohtainen keskustelu tarjotaan lakkautettavan hätäkeskuksen vakinaiselle henkilöstölle.

Henkilöstöpoliittisiin periaatteisiin sisältyy, että tukitoimia suunnataan myös henkilöille, jotka eivät ole ottamassa vastaan tehtävää uudella virkapaikalla. Tukitoimia ovat uusiin tehtäviin sijoittumisen tukeminen hyödyntämällä valtionhallinnon Heli-rekrytointijärjestelmää (valtion virkajärjestelyhaku, jossa avoin työpaikka ei ole heti julkisessa hakumenettelyssä), työnhakuvalmennus ja -tuki, virkavapauden myöntäminen henkilön työllistyessä määrääjäksi toiseen työpaikkaan, opintovapaan myöntäminen tai omaehtoisen opiskelun tukeminen. Henkilöstökoordinaattorit tukevat uuden työn hakemista. Tukitoimia organisoitaessa käydään neuvotteluja myös paikallisten työnantajien ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) kanssa. TE-toimistot tarjoavat myös muutostukia ja -turvaa. Saatujen kokemusten mukaan näyttäisi siltä, että henkilöstön siirtymishalukkuus kasvaa hätäkeskusten yhdistämisajankohdan lähestyessä.

Valtion virkamieslain 32 §:ssä säädetään takaisinottovelvollisuudesta. Jos virkamies on irtisanottu muista kuin virkamiehestä johtuvista syistä ja Hätäkeskuslaitos 24 kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä tarvitsee työvoimaa samoihin tai samanlaisiin tehtäviin, tulee laitoksen tiedustella työvoimaviranomaiselta, onko entisiä virkamiehiä etsimässä työvoimaviranomaisen välityksellä työtä. Myönteisessä tapauksessa Hätäkeskuslaitoksen tulee tarjota tehtävää tai virkaa ensi sijassa entisille kelpoisuusvaatimukset täyttävillä virkamiehille. Virka saadaan tällöin täyttää haettavaksi julistamatta.

Henkilöstöjärjestöjen näkemykset

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry ja Palkansaajajärjestö Pardia ry sekä Suomen Palomiesliitto SPAL ry esittivät arvionsa hätäkeskusuudistuksesta 6.6.2012 arviointiryhmän kokouksessa. JUKO ry:n ja JHL ry:n arvio oli yhteinen. Henkilöstöjärjestöille varattiin mahdollisuus päivittää kannanottojaan 6.5.2013 mennessä. Uusia näkemyksiä ei esitetty (liite 3: Kyselykirje henkilöstöjärjestöille 22.4.2013).

JUKO ry ja JHL ry viittasivat lausunnossaan valtioneuvoston 21.1.2010 tekemään hätäkeskusaluejakopäätökseen ja sisäasiainministeriön 9.3.2010 tekemään hätäkeskusten sijaintipaikkapäätökseen. Sijaintipaikkakuntien valinnat sekä niiden määrä oli aiheuttanut henkilöstössä kritiikkiä. Erityisesti kritiikkiä oli kohdistunut siihen, että lähes kaikki keskuksset sijoitettiin rannikolle ja toimialueet muodostuivat todella suuriksi. Lausunnossa viitattiin Rovaniemen ja Oulun keskusten yhdistämiseen ja suoritettuihin henkilöstön irtisanomisiin sekä siirtyneen henkilöstön työmatkojen pituuteen. Aiempien rakennemuutosten havaintona on ollut, että suuri osa paikkakunnan vaihtajista ja pitkän matkan kulkijoista palaa myöhemmin entiselle paikkakunnalle. Työaikatarkoituksella on pyritty helpottamaan pitkänmatkalaisten työssäkäyntiä. Irtisanottujen osalta työllistyminen Rovaniemen seudulla ei ole sujunut hyvin.

Järjestöt viittasivat Itä- ja Kaakkois-Suomen alueen yhdistymisprosessin käytännön ongelmiin muun muassa henkilöstön virkaehtosopimusten mukaisten korvausten ja niiden maksamisen osalta.

Lausunnossa katsottiin muutoskoordinaattoreiden työn jääneen liian pinnalliseksi ja virkamiesmäiseksi. Valtion henkilöstöpankki Heli:n toimivuus on arvioitu heikoksi, koska valtion virastot eivät tunne sen tarkoitusta tai eivät ota sitä huomioon. Järjestöjen näkemyksen mukaan valtiolla ei ole konsernitasolla vastuullista henkilöstöpolitiikkaa.

JUKO ry:n ja JHL ry:n mukaan hätäkeskusten palveluiden tasossa oli piirteitä, jotka saattoivat johtua resurssipulasta tai liian tiukasta budjetista. Myös yhteistyöviranomaisten saaman palvelun taso oli laskenut. Ensihoidon, pelastuksen ja poliisin yksikkötunnusten muuttamisen ja niin sanotun kartalta hälyttämisen katsottiin myös olevan uhka toimintavarmuudelle.

Palkansaajajärjestö Pardia ry kiinnitti huomiota toimintansa lopettavien hätäkeskusten henkilöstön riittävyyteen ja työssä jaksamiseen. Edelleen huomiota kiinnitettiin lainsäädännön, ohjeistuksen sekä toiminnan väliseen mahdolliseen ristiriitaan Hätäkeskuslaitoksen viranomaisille antamien tukipalveluiden kohdalla. Palkkausjärjestelmien kehittämiseen muutoksen edellyttämällä tavalla on panostettava. Pardia katsoi, että uudistuksen jälkeen toimivissa hätäkeskuksissa toiminta

yhteistyötahojen kanssa vaikeutuu, mikä johtuu alueiden koosta ja yhteistyötahojen lukumäärästä. Henkilöstön työmäärä lisääntyy ja työ vaikeutuu.

SPAL ry:n mukaan uudistuksesta oli saatu sekä negatiivisia että positiivisia kokemuksia. Alkuvaihe oli ollut sekavaa ja pettymyksiä aiheutti se, ettei hätäkeskusten sijoituspäätöksiä peruttu. Henkilöstö koki muutoksen eri tavoin, mikä vaikutti työpaikan tunnelmaan. Uudistuksessa puuttuivat konkreettiset toimet muuttavan henkilöstön osalta. Muutokseen toimeenpanoa koskevia päätöksiä tuli muutoksen edetessä. SPAL ry kiinnitti työn tekemisen kannalta huomiota paikallistuntemuksen häviämiseen sekä yksikkötunnusten ja operatiivisten ohjeistuksen muuttumiseen. Positiivisiksi seikoiksi katsottiin uudet työtoverit, uusi salityöskentelymalli ja työnkuvan selkeys sekä henkilöstövahvuuksien parantuminen.

2.1.3 Palvelua annetaan kansalliskielillä

Hätäkeskuslaitos on valtion virasto, jota koskee kielilaki (423/2003). Uudistuksessa turvataan palvelutaso kansalliskielillä. Palveluita annetaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Laitos varmistaa palvelukseen otettaessa, koulutuksella ja työvuorosuunnittelulla, että henkilöstöllä on tehtävien edellyttämä kielitaito. Hätäkeskuksissa, joiden toiminta-alueella sijaitsee ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä kuntia, on työvuorossa oltava vähintään yksi kaksikielinen päivystäjä, jolle hätäpuhelu voidaan ohjata. Mikäli hätäpuheluun vastannut päivystäjä ei kykene palvelemaan asiakasta tämän valitsemalla kielellä, käännetään puhelu kieltä taitavalle päivystäjälle tai toiseen hätäkeskukseen.

Saamen kielellä palvelua on annettu vuosien varrella satunnaisesti. Tarvetta ei käytännössä esiinny. Toisaalta palvelua ei käytännössä voida taata.

Hätäkeskuslaitos avustaa viranomaisia vaaratiedotteiden kääntämisessä toiselle kansalliskielelle.

Hätäkeskuksissa hyödynnetään tulkkipalvelua hätäpuheluiden käsittelyssä.

2.2 Viranomaisten yhteiskäyttöiset järjestelmät

Hätäkeskustietojärjestelmä ELS

Viranomaisten käytössä on hätäkeskustietojärjestelmä ELS. Järjestelmä ei ole valtakunnallinen. Hätäkeskukset eivät voi toistaiseksi toimia verkottuneesti ja varmistaa toisiaan tietojärjestelmän avulla, koska järjestelmä ei mahdollista sitä. Hätäkeskuslaitoksessa oli vuonna 2012 kaksi merkittävää tietojärjestelmän toimintahäiriötä, jolloin päivystystoiminta hoidettiin manuaalisesti. Tilanne vaati erityisjärjestelyjä hälyttämisessä viranomaisradioverkko VIRVE:n kautta. Lisäksi

toimintahäiriö vaikutti pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen operatiivisiin järjestelyihin. Hätäkeskusten toiminta-alueiden laajetessa ja väestömäärän kasvaessa riskienhallintaan monia palvelutuottajia ja asiakkaita käsittävissä ympäristössä ja varautumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota

Viranomaisradioverkko VIRVE

Nykymuotoinen hätäkeskustoiminta ei ole mahdollista ilman viranomaisten yhteistä viranomaisradioverkko VIRVE:ä (digitaalinen radioverkko). VIRVE -verkko tehostaa viranomaisten yhteistyötä mahdollistamalla yhteisten puheryhmien käytön. Nykymuodossaan VIRVE toimii hyvin puheverkkona, mutta se ei ominaisuuksillaan tarjoa datasiirtopalveluita kuin rajoitetusti. Volyymiltaan datapohjainen tiedonsiirto on ohittanut puhepalvelut. On otettava huomioon, että tulevat johtamisjärjestelmät ovat riippuvaisia langattomien datasiirtopalveluiden käytettävyydestä. Tästä syystä langattomien datayhteyksien merkitys tulee kasvamaan voimakkaasti. Hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja laajemminkin turvallisuusviranomaisten johtamisjärjestelyjen kannalta datansiirtokapasiteettia on oltava riittävästi, jotta tulevien yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien ominaisuuksia voidaan hyödyntää. Eurooppalaisen tason kehitys taajuuskysymyksissä ja teknologiassa vaikuttaa voimakkaasti langattomiin laajakaistapalveluihin.

Toiminnan ja tietotekniikan kehittämishanke TOTI (hätäkeskustietojärjestelmä Erica)

Viranomaisten yhteinen toiminnan ja tietotekniikan kehittämishanke (TOTI) on ollut käynnissä vuodesta 2008. Hankkeen tuloksena viranomaisten yhteiskäyttöisen ja valtakunnallisen hätäkeskustietojärjestelmän Erican (Emergency, Response, Integrated, Common, Authorities) käyttöönotto tapahtuu vaiheittain vuonna 2015. TOTI -hankkeen tavoitteena on parantaa hätäkeskusten toimintaa ja viranomaisyhteistyötä ja sitä kautta kansalaisten turvallisuuspalveluja. Hankkeen toteuttaminen on merkinnyt prosessien kehittämistä ja yhdenmukaistamista valtakunnallisten mallien mukaan. Esimerkiksi poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi sekä Rajavartiolaitos ovat ottaneet käyttöön yhteisen valtakunnallisen kutsu- ja yksikkötunnusjärjestelmän². Uusi hätäkeskustietojärjestelmä Erica mahdollistaa hätäpuheluiden ohjauksen valtakunnallisesti ja toiminta tulee olemaan valtakunnallisesti verkottunutta. Järjestelmä tulee myös poliisin, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten johtokeskuskäyttöön.

Toiminnallisia hyötyjä saadaan siitä, että Erica mahdollistaa puheluiden siirtymisen toiseen hätäkeskukseen ruuhkatilanteissa (ylivuoto), yhdenmukaiset toimintamallit (valtakunnalliset riskinarvio-ohjeet, alueelliset erot huomioon), parantuneet paikkatieto-

² Viranomaisten viestiliikenteessä kutsutaan ja yksilöidään viranomaisten yksiköitä kutsu- ja yksikkötunnuksilla. Tunnuksia on harmonisoitu hätäkeskusuudistuksen yhteydessä.

ominaisuudet sekä yhtenäisen turvallisuustilannekuvan. Järjestelmän keskeisiin palveluihin kuuluu hätäkeskustoiminnan raportointi-, tilastointi- ja analysointipalvelu. Lisäksi sen toteuttamisessa otetaan huomioon päivystäjien erityiset osaamisalueet valtakunnan tasolla. Hätäkeskustietojärjestelmään voidaan sisällyttää muun muassa päivystäjien kielitaito. Valtakunnallisen järjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi resursoinnin ohjausta on arvioitava eri näkökulmista: tulisiko esimerkiksi väärinkäytöstilanteissa tai useita hätäkeskuksia koskevassa kuormitustilanteessa hätäilmoitusten ja -puhelujen ylivuotoja rajata alueellisesti, hätäkeskuksittain tai tiettyyn määrään hätäilmoituksia ja -puheluita.

Viranomaisten johtamisjärjestelmistä

Hätäkeskustietojärjestelmä Erica on yhdistettävissä kiinteästi muiden viranomaisten tietojärjestelmiin ja palveluihin. Erica mahdollistaa teknisesti reaaliaikaisen tiedonkulun tulevaan kenttäjohtojärjestelmään. Käynnissä on viranomaisten yhteiskäyttöisen kenttäjohtojärjestelmän (KEJO) hankinta. KEJO:lla on tarkoitus korvata esimerkiksi pelastustoimessa käytössä oleva kenttäjärjestelmä PEKE ja poliisin kenttäjärjestelmä POKE sekä sairaanhoitopiirien kenttäjärjestelmät.

Viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta sekä toiminnan ohjausmallia koskevia kysymyksiä on selvitettävä toiminnan ja järjestelmien kehittämisen yhteydessä.

Yhteiskäyttöiset turvallisuuskriittiset järjestelmät (Erica, KEJO) merkitsevät parannuksia viranomaisten sisäisiin ja väliisiin johtamiskäytäntöihin. Järjestelmien on myös tarkoitus hyödyntää hallinnon turvallisuusverkon TUVE:n palveluita. Tämä on osoittautunut haasteelliseksi muun muassa valmisteilla olevien ja toistaiseksi vahvistamattomien tai monimutkaisten teknisten ratkaisujen sekä useita viranomaisia eri toimialoilla koskevien päätöksentekoprosessien takia.

Poliisilla, pelastuslaitoksilla, sosiaali- ja terveystoimella sekä Rajavartiolaitoksella on omat johtamisjärjestelmänsä. Poliisilla on johtokeskukset tällä hetkellä Helsingissä ja Oulussa. Valtakunnallista johto- ja tilannekeskusjärjestelmää on suunniteltu, mutta sen toimeenpano riippuu PORA III -hankkeen tuloksena tehtävistä hallinnollisista päätöksistä poliisilaitosten määristä ja sijainnista. Pelastuslaitoksilla on tilanne- ja johtokeskuksia ja sosiaali- ja terveystoimella ensihoitokeskuksia.

Ensihoidon vastuu on sairaanhoitopiireillä. Niiden tekemät ensihoidon palvelutasopäätökset ovat yhtenäistäneet toimintatapoja ja luoneet edellytykset ensihoidon toteuttamiseen yhtenäisin perustein sairaanhoitopiirin alueella. Yliopistollisten sairaaloiden erityisvastuualueiden sairaanhoitopiirien yhteinen ensihoitokeskus on aloittanut toimintansa vuoden 2013 alusta. Toiminnan vakiinnuttaminen on vielä menossa. Erityisvastuualueiden toimintaan liittyy myös lääkärihelikopteritoiminta, jota hallinnollisesti organisoii yliopistollisten

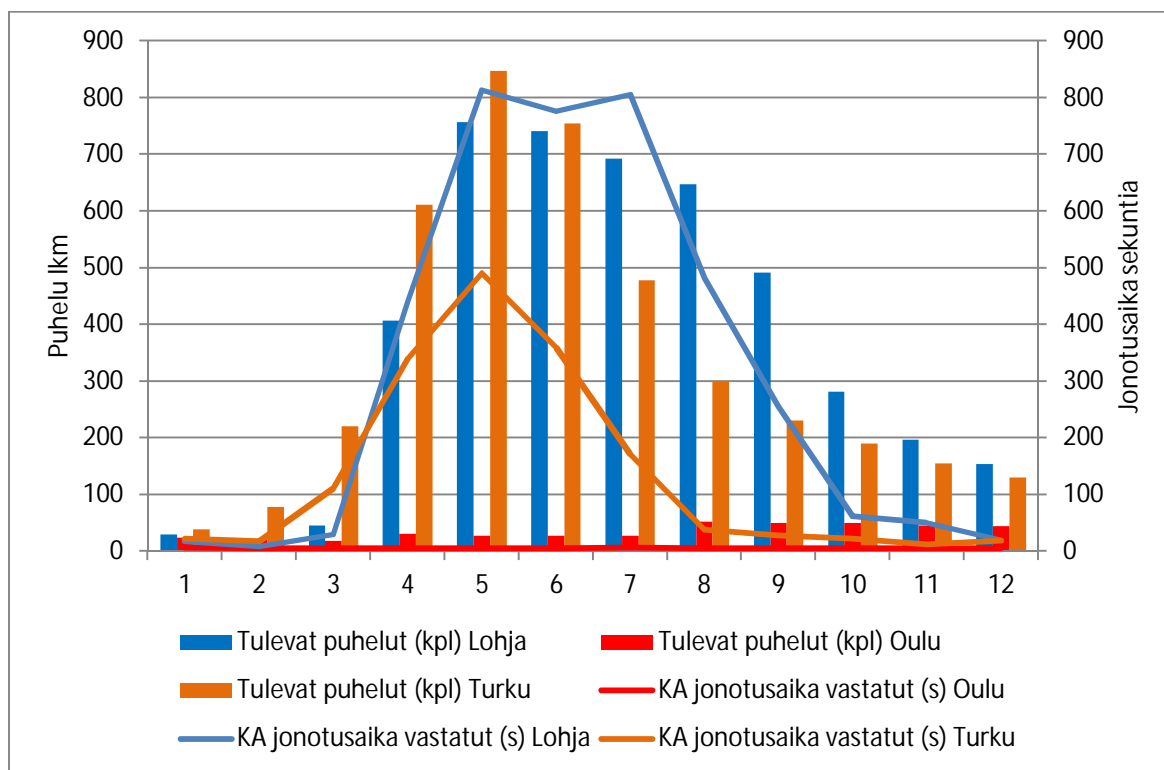
sairaanhoitopiirien omistama FinHEMS-osakeyhtiö. Toiminta on vakiintunut vuoden 2012 aikana osaksi alueellista ensihoitoa. Sosiaalitoimen kentällä tapahtuva päivystys on järjestetty eri alueilla hyvin eri tavoin eikä sosiaalitoimen puolella ole yhtenäistä toiminta- ja johtamismallia. Vasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu lainsäädäntö ja siihen liittyvä sosiaalilainsäädännön uudistus tullevat luomaan yhtenäisen järjestelmän.

Case: Hannu ja Tapani myrskyt

Arviointiryhmä käsitteli vuoden 2011 lopun Hannu ja Tapani -myrskyjen vaikutuksia hätäkeskusten ja viranomaisten toimintaan. Myrsky alkoi Lounais-Suomessa leviten itään päin, jolloin Turussa ja Lohjalla sijaitsevat hätäkeskukset olivat erityisen kuormittuneita. Hätäkeskus- ja viranomaistoiminnan kannalta esille tulivat erityisesti puutteet resursoinnin ohjaamisessa ja eri hätäkeskusten päivystyshenkilöstön hyödyntämisessä. Puute oli myös, ettei tietojärjestelmä mahdollistanut hätäpuheluiden ylivuotoa toiseen keskukseseen. Sähköyhtiöiden omat neuvontanumerot olivat ruuhkautuneet, joten hätäkeskuksiin ohjautui runsaasti muita kuin hätäpuheluita. Tämä johti hätänumeroon soittajille pisimmillään yli 19 minuutin jonotusaikoihin. Myrskyt vaikuttivat myös viranomaisten johtamisjärjestelyihin.

Myrskyjen aikana viranomaisradioverkossa oli toimintahäiriöitä, mikä kiinnitti huomion verkon toimintavarmuuden ja tietoliikenneyhteyksien kehittämistarpeisiin. Tästä johtuen on jo hankittu varavoimakoneita energian saannin turvaamiseksi. Tilanteen johdosta korostui, että operatiivisessa kenttätoiminnassa käytettävien tietojärjestelmien tiedonsiirtoa koskeva langaton laajakaistaratkaisu on tärkeää saada nopealla aikataululla. Näin kyettäisiin hyödyntämään uusimuotoista teknologiaa.

Seuraavassa kuvassa näkyy Turussa ja Lohjalla sijaitsevien hätäkeskusten myrskyn aikainen kuormitus. Vertailukohtana on Oulu, jossa tilanne oli normaali. Ajallisesti kuormitus painottui aamuun.



Lähde: Hätäkeskuslaitos

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Vuonna 2016 käytössä oleva valtakunnallinen hätäkeskustietojärjestelmä mahdollistaa verkottuneen toimintamallin. Henkilöstön työkuormaa voidaan jakaa eri toimipisteisiin, koska hätäpuheluita voidaan ylivuotaa vähemmän kuormittuneisiin keskuksiin ja päivystäjän fyysinen toimipiste ei ole este hätäilmoitusten käsittelylle. Ylivuotojen tulee olla hallittuja.

Viranomaisten välisiä tietoliikenneyhteyksiä on kehitettävä ja siihen liittyen mm. viranomaistradioverkon toiminnan varmistamisesta on tehtävä pitkäjänteiset päätökset.

Pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen johtokeskustoimintaa on kehitettävä edelleen. Poliisin, pelastustoimen, sosiaali- ja terveysviranomaisten ja muiden turvallisuusviranomaisten johtokeskustoiminta on sovitettava yhteen. Johtokeskusten ja hätäkeskusten välistä työnjakoa on edelleen selkeytettävä: roolien ja vastuunjaon tulee olla selkeitä eivätkä ne saa olla päällekkäisiä.

2.3 Rakenteiden uudistamisen arviointi

2.3.1 Hätäkeskuslaitoksen rakenteiden uudistaminen

Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksen toimeenpano alkoi vuonna 2010. Viraston koko organisaatio uudistettiin vuonna 2011 ja keskusten yhdistäminen on tarkoitus viedä loppuun tiivistetyssä aikataulussa vuoden 2014 loppuun mennessä. Tällöin Suomessa toimii kuusi hätäkeskusta. Sisäasiainministeriö päätti 9.3.2010 ja 7.12.2011 hätäkeskusten uusista sijoituspaikkakunnista. Ne ovat Oulu, Kuopio, Pori, Kerava, Turku ja Vaasa.

Ensimmäisenä yhdistettiin Rovaniemellä ja Oulussa toimivat hätäkeskukset Ouluun. Oulussa sijaitsevan uuden keskuksen toiminta alkoi 8.11.2011.

Itä- ja Kaakkois-Suomen alueella Joensuun, Mikkelin, ja Kouvolan hätäkeskustoiminnot yhdistettiin vaiheittain Kuopiossa toimivaan keskukseseen. Kuopiossa sijaitseva uusi keskus on toiminut täydessä volyymissaan 4.12.2012 alkaen.

Itä- ja Keski-Uudenmaan sekä Helsingin hätäkeskukset, jotka sijaitsevat samassa toimitilassa Keravalla, siirtyivät yhdistetyn hätäpuhelujonon toimintamalliin kesäkuussa 2012. Hallinnollisesti keskukset yhdistettiin 16.4.2013.

Yhdistymisen seuraavat vaiheet:

	SM päätös	Hätäkeskuslaitoksen suunnitelma
Pori (Tampere)	viim. 31.12.2013	syksy 2013
Turku (Hämeenlinna)	viim. 31.12.2015	kevättalvi 2014
Kerava (Helsinki, Lohja)	viim. 31.12.2015	kevättalvi 2014
Vaasa (Jyväskylä)	viim. 31.12.2014	syksy 2014

Toimenpiteet Pirkanmaan (Tampere) ja Satakunnan (Pori) hätäkeskusten yhdistämiseksi on aloitettu huhtikuussa 2012 järjestetyillä henkilöstön muutosinfotilaisuuksilla ja tukitoimien käynnistämällä. Ensimmäiset keskustelut henkilöstön kanssa toteutettiin 8.10.2012 alkaen. Hätäkeskusten operatiivinen toiminta arvioitiin vuoden 2012 aikana ja tulosten perusteella aloitettiin Porin hätäkeskuksen operatiivisen toiminnan yhteensovittaminen sekä hätäkeskustietojärjestelmän tietokannan yhdenmukaistaminen. Hätäkeskusten yhdistämiseen liittyvä yhteistoimintamenettely päättyi 26.4.2013.

Länsi-Uudenmaan (Lohja) hätäkeskuksen yhteistoimintamenettely liittyen yhdistämiseen Keravan keskukseseen kevättalvella 2014 on arvion mukaan toteutettava syyskuun 2013 loppuun mennessä. Vastaava aikataulu yhteistoimintamenettelyn osalta

koskee Hämeen (Hämeenlinna) ja Varsinais-Suomen (Turku) keskuksia, koska tavoitteena on hätäkeskusten yhdistyminen kevättalvella 2014.

Uudistuksessa hätäkeskusten ensisijaiset toiminta-alueet laajenevat ja sitä myöten myös väestömäärä kasvaa. Uudistusta aloitettaessa väestömäärän vaihteluväli oli 154 000 (Etelä-Savo) - 596 000 (Helsinki). Toiminta-alueen tosiasialliseen väestömäärään vaikuttaa esimerkiksi turismi ja pääkaupunkiseudulla työmatkaliikenne. Uudet väestömäärät toiminta-alueittain ovat arviolta:

Oulu	660 000
Kuopio	883 000
Pori	718 000
Vaasa	715 000
Turku	845 000
Kerava	1 550 000

Kaikkiin yhdistämisiin liittyy valmistelut operatiivisen toiminnan harmonisoimiseksi mukaan lukien koulutus ja tiivis viranomaisyhteistyö. Mahdollisia toiminnallisia tai henkilöstöriskejä on pyritty välttämään valmiussuunnittelulla. Henkilöstöresursoinnin turvaamiseksi Pelastusopisto on järjestänyt ylimääräisiä hätäkeskuspäivystäjän tutkintoon johtavia kursseja muillakin paikkakunnilla kuin Kuopiossa seuraavasti:

Kurssi:

Hätäkeskuspäivystäjä 17	Kerava	02.02.2009 - 25.05.2010 (ylimääräinen)
Hätäkeskuspäivystäjä 18		10.08.2009 - 17.12.2010
Hätäkeskuspäivystäjä 19	Kerava	11.01.2010 - 27.05.2011(ylimääräinen)
Hätäkeskuspäivystäjä 20		09.08.2010 - 16.12.2011
Hätäkeskuspäivystäjä 21	Pori	31.01.2011 - 25.05.2012(ylimääräinen)
Hätäkeskuspäivystäjä 22		08.08.2011 - 14.12.2012
Hätäkeskuspäivystäjä 23	Pori	09.01.2012 - 31.05.2013(ylimääräinen)
Hätäkeskuspäivystäjä 24		06.08.2012 - 20.12.2013
Hätäkeskuspäivystäjä 25	Tampere/Kuopio	14.01.2013 - 23.05.2014(ylimääräinen)

Hätäkeskuslaitos seuraa toiminnan luonteen takia tehostetusti henkilöstötilannetta yhdistyvissä keskuksissa. Tärkeää on kuitenkin seurata tilannetta myös niissä hätäkeskuksissa, joissa muutoksen toteuttaminen on vielä edessäpäin. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota henkilöstön riittävyyteen lakkautettavassa keskuksessa.

Toimitiloista luovutaan paikkakunnilla, joissa hätäkeskustoiminta loppuu ja joissa toimitiloille ei Hätäkeskuslaitoksella ole muuta käyttöä. Kaikki tilat ovat vuokratiloja.

Toimitilakysymysten ratkaisemiseen vaikuttavat voimassa olevien vuokrasopimusten ehdot. Muun muassa Lapin hätäkeskuksen toimitiloista Rovaniemellä on luovuttu. Muita ratkaisuja valmistellaan yhtäältä yksittäisten kohteiden osalta ja toisaalta arvioidaan ja valmistellaan kokonaisuuden ratkaisua talouspoliittisen ministerivaliokunnan 26.11.2012 tekemien linjausten pohjalta tarpeettomista toimitiloista irtautumiseksi ja kustannustason alentamiseksi.

Rakenteiden uudistamisen vaikutus toimintaan: tuloksia vuodelta 2012

Uudistuksesta huolimatta Hätäkeskuslaitos ylitti vuonna 2012 valtakunnallisesti tarkasteltuna hätäpuhelun vastausajalle asetetun tavoitetason. Tulos parantui myös vuoteen 2011 verrattuna. Kaikista hätäpuheluista 10 sekunnin vastausaikaan päästiin 92 prosentissa puheluista (tavoite 90 %). Alle 30 sekunnissa vastattiin 97 prosentissa hätäpuheluista (tavoite 95 %). Tuloksen arvoa nostaa se, että vuosi 2012 oli Oulun uuden hätäkeskuksen ensimmäinen täysi toimintavuosi. Itä- ja Kaakkois-Suomen alueella Etelä-Savon (esa) keskus Mikkeliissä, Kaakkois-Suomen (kasu) keskus Kouvolassa, Pohjois-Savon (posa) keskus Kuopiossa ja Pohjois-Karjalan (pka) keskus Joensuussa saavuttivat tavoitteen rakenneuudistuksen läpivientivaiheesta huolimatta. Rovaniemen ja Oulun hätäkeskusten toimintojen yhdistäminen suuremmaksi yksiköksi on tehostanut toimintaa tarkasteltaessa hätäpuheluihin vastaamista.

Tunnusluku	esa	hesa	häme	iku	kasu	kehä	kuopio	luma	oulu	pika	poha	pka	posa	sata	vasu
10 s vastatut	92 %	95 %	91 %	96 %	90 %	89 %	92 %	89 %	93 %	92 %	91 %	90 %	84 %	91 %	90 %
alle 30 s vastatut	96 %	98 %	98 %	98 %	96 %	95 %	96 %	96 %	97 %	96 %	96 %	96 %	91 %	96 %	95 %

Lähde: Hätäkeskuslaitos

2.3.2 Pohjois-Suomen ja Lapin alue (Oulu)

Turvallisuus ja alueellinen yhdenvertaisuus

Lapin (Rovaniemi) ja Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun (Oulu) hätäkeskusten toimintojen yhdistäminen uudeksi Oulun hätäkeskukseksi tarkoitti maantieteellisesti laajan ja osittain harvaan asutun alueen yhdistämistä yhdeksi toiminta-alueeksi. Yhteenlaskettu väestömäärä kasvoi noin 660 000:een (Lappi noin 183 000, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu noin 479 000).

Lapin hätäkeskuksen henkilöstöstä noin 2/3 siirtyi Ouluun. Toiminnan turvaamisen kannalta Oulun uuden hätäkeskuksen toiminnan resursointi on ollut riittävä alusta lukien. Toisaalta Lapin hätäkeskuksen henkilöstön määrä säilyi riittävänä toiminnan hallittuun loppuun saattamiseen. Toiminnan turvaamisen ja hallittujen siirtojen kannalta työ hätäkeskusten tietojärjestelmien tietokantojen yhtenäistämiseksi ja yhdistämiseksi onnistui. Tietokanta sisältää muun muassa tiedot viranomaisten vasteista ja ohjeista. Myös hätäliikenteen siirto onnistui. Edelleen valtakunnallinen operatiivinen toimintamalli otettiin käyttöön. Viranomaisyhteistyö on jatkunut tiiviinä uuden keskuksen aloituksen jälkeen.

Pohjoisen alueella toteutuneet henkilötyövuodet Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun (entinen Oulu) sekä Lapin hätäkeskuksissa vuonna 2011 ja toisaalta uudessa Oulun hätäkeskuksessa vuonna 2012 osoittavat, että päivystäjien lukumäärä vuonna 2012 oli yhteensä sama kuin vuonna 2011 erillisissä keskuksissa. Salitoiminnan esimiesten (vuoromestarit) ja hallintohenkilöstön määrä on vähentynyt. Kokonaisuutena uuden hätäkeskuksen henkilöstömäärä on pienempi. Kokonaishenkilöstömäärän vähentymisestä huolimatta uudessa Oulun hätäkeskuksessa oli nähtävissä toiminnallisia hyötyjä.

Hätäkeskusten yhdistyminen ja toiminnallinen hyöty

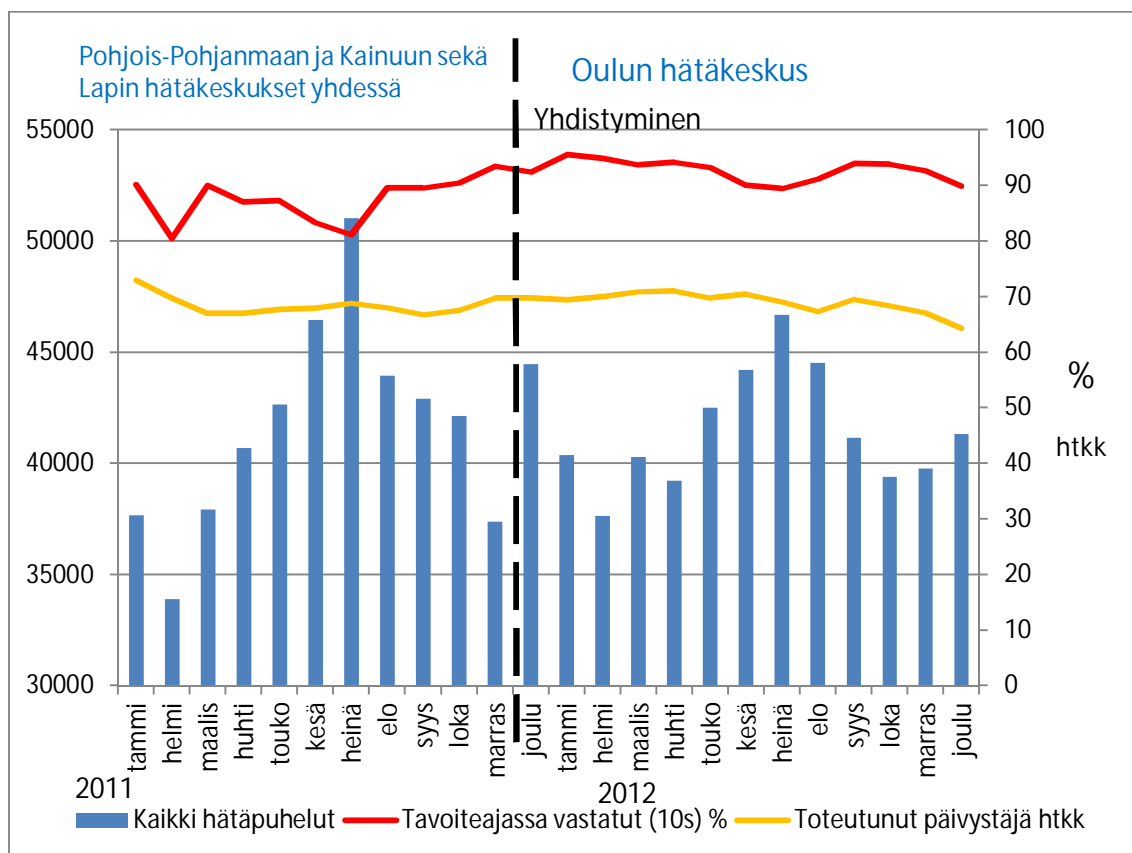
Vuonna 2012 hätäpuheluun vastaamiselle asetettu tavoite ylitettiin (tavoite: vastataan alle 10 sekunnissa 90 % puheluista)

	2011 Oulu/Rovaniemi	2012 Oulu
Päivystäjät (htv)	69	69
Vuoromestarit (htv)	13	6
Hallinto (htv)	12	8
Kaikki (htv)	93	83
Vastatut 0-10 s (%)	86,9 %	92,6 %

Lähde: Hätäkeskuslaitos

- vuonna 2011 toteutuneet henkilötyövuodet (htv) yhteensä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun (Oulu) sekä Lapin (Rovaniemi) hätäkeskuksissa
- vuonna 2012 toteutuneet henkilötyövuodet yhdistyneessä Oulun hätäkeskuksessa

- vuonna 2011 vastausaikatoteuma (10 sekuntia) Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun sekä Lapin hätäkeskuksissa
- vuonna 2012 vastausaikatoteuma (10 sekuntia) Oulun hätäkeskuksessa



Lähde: Hätäkeskuslaitos

Palvelutaso ei vaihdellut Oulun hätäkeskuksessa yhtä voimakkaasti kuin erillisissä hätäkeskuksissa vuonna 2011. Pienissä keskuksissa palvelutason notkahdus näyttää ajoittuvan tyypillisesti lomakauteen, esimerkiksi kesäaikaan. Lomakausi näkyy myös yhdistetyn keskuksen toiminnassa, mutta palvelutaso säilyi tasaisempana kuin aikaisemmin.

Rovaniemellä ja Oulussa sijaitsevien hätäkeskusten toiminta-alueiden koko oli jo ennen yhdistymistä laaja. Toimintojen yhdistyttyä Ouluun, hätäkeskuksen toiminnan taso ei ole ollut riippuvainen paikallistuntemuksesta. Jo aikaisempien uudistusten (2001- 2005) myötä toiminta on perustunut paljolti tekniikkaan ja ajantasaiseen kartta-aineistoon (paikkatietoaineisto). Paikallistuntemus on voinut tuoda yksittäistapauksissa lisäarvoa maantieteellisesti pienellä alueella. Hätäkeskuksen fyysisellä sijainnilla ei näytä olevan merkitystä ilmoitusten vastaanoton ja hätäkeskuspalvelujen antamisen kannalta, mitä tukee myös Gaia Consulting Oy:n selvityksessä esitetty näkemys. Auttamisen ketjussa palvelun saatavuuteen vaikuttavat muut seikat, kuten pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen (sairaankuljetus) resursointi. Selvityksessä todetaan, että resurssien käyttö ja toiminnan tehostuminen näkyy Oulun hätäkeskuksessa lyhyempinä

vasteaikoina, henkilöstön tasaantuneena työkuormana ja yleisesti häiriösietokykyisempänä toimintana.

Väestön tyytyväisyys

Väestön tyytyväisyys Suomessa ja Oulun hätäkeskuksen alueella. N=1505, Oulussa N=105

Osa-alue	Kokemus palvelusta, koko Suomi	Kokemus palvelusta, Oulun hätäkeskusalue
Hätäpuheluun vastataan nopeasti	4,57	4,51
Henkilökunnan palveluasenne on hyvä	4,38	4,43
Henkilökunta on asiantuntevaa	4,3	4,34
Annetut ohjeet ovat selkeitä	4,42	4,38

Lähde: Gaia Consulting Oy

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Hätäkeskusten yhdistäminen on parantanut toiminnan tuloksia. Suuremmassa hätäkeskuksessa näyttää toteutuvan niin sanottu suuruuden ekonomia ja sen hyödyt.

Nyt käyttöön otettu valtakunnallinen operatiivinen toimintamalli on välttämätön, kun hätäkeskukset uuden tietojärjestelmän käyttöönoton myötä alkavat varmistaa toisiaan tietojärjestelmän avulla.

Väestö saa yhteyden hätäkeskukseen aikaisempaa nopeammin. Alueelliset vaihtelut yhteyden saamisessa ovat vähentyneet.

Henkilöstön asema (Oulu)

Rovaniemellä sijainneessa Lapin hätäkeskuksessa oli 34 vakituisessa virkasuhteessa olevaa henkilöä, joille tarjottiin työtä Oulussa. Rovaniemeltä Ouluun siirtyi 22

henkilöä, muualle valtion palvelukseen työllistyi virkajärjestelyjen kautta kaksi henkilöä, kaksi henkilöä jäi eläkkeelle ja seitsemän henkilöä irtisanottiin.

Oulussa ja Rovaniemellä sijaitsevien hätäkeskusten yhdistämiseen liittyviä ratkaisuja linjattiin valtakunnallisesti ja prosessia johdettiin keskitetysti. Sisäasiainministeriön hätäkeskusten sijoittamispäätös määrittäi aikataulun toteutukselle. Rovaniemen ja Oulun keskusten kannalta aikaa muutoksen konkreettiseen läpivientiin suunnitelmien valmistuttua oli käytännössä yksi vuosi, mitä voidaan pitää toteutuksen eri vaiheiden kannalta vähimmäisaikana.

Hätäkeskuslaitos hankkeisti hätäkeskusten yhdistämisen toteuttamisen vuosina 2010 - 2011 menettelyjen laatimiseksi sekä henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi. Lakkautettavan Rovaniemen hätäkeskuksen henkilökunnalle tarjottiin työtä Oulussa. Käytännössä tukitoimia suunnattiin sekä siirtyvälle että ei-siirtyvälle henkilöstölle. Viimeksi mainittujen osalta tavoitteena oli tukea työllistymistä toisen työnantajan palvelukseen. Molemmissa hätäkeskuksissa henkilöstötilanne oli erityisen huomion kohteena. Oulun keskus aloitti kokonaismäärältään pienemmällä henkilökunnalla kuin mitä oli yhteenlaskettu Rovaniemen ja Oulun keskusten henkilöstön määrä. Yhteenlaskettu päivystäjien määrä pysyi kuitenkin entisellä tasollaan. Tämä mahdollistaa työkuorman jakamisen työvuorojärjestelyillä aikaisempaa paremmin ja erilaisiin tilanteisiin voidaan reagoida joustavammin.

Muutosprosessin aikana Oulun ja Rovaniemen hätäkeskusten operatiivinen toiminta katselmoitiin koulutustarpeiden löytämiseksi. Koulutusta järjestettiin uusimuotoisen toiminnan aloittamisen turvaamiseksi. Hätäkeskuspäivystäjän työhön vaikutti uuden, valtakunnallisen salityöskentelymallin käyttöön ottaminen. Gaia Consulting Oy:n selvityksen mukaan uusi salityöskentelymalli on tasannut jossain määrin työn kokonaiskuormittavuutta, vaikka onkin muuttanut kuormituksen painoaluetta ilmoitusten vastaanotosta tehtävän seurantaan. Selvityksessä arvioitiin, että henkilöstön koulutusta olisi kuitenkin pitänyt olla toteutettuna enemmän ennen uusimuotoisen toiminnan aloittamista.

Päivystäjän keskeinen työkalu, hätäkeskustietojärjestelmä ELS, pysyi pohjoisen alueen uudistuksessa samana tietokantojen yhdistämistä ja uudistamista lukuun ottamatta. Gaia Consulting Oy:n selvityksen mukaan ELS -järjestelmä on toimintavarma, mutta järjestelmän käytettävyys ja ergonomia ovat heikkoja. Keskeinen haaste hätäkeskustietojärjestelmän osalta on myös ajantasaisen kartta-aineiston saaminen käyttöön ulkopuoliselta palvelutuottajalta. Tämä korostuu esimerkiksi kuntauudistusten yhteydessä, kun aineiston päivittäminen tapahtuu viiveellä. Vanhentuneella aineistolla työskentely pidentää ilmoituksen käsittelyaikaa ja voi vaikuttaa hätäkeskuksen hälyttämien resurssien toimintaan.

Arviointiselvityksessä todettiin johtopäätöksenä kuitenkin, että eri alueiden henkilöstön tarpeet on kyetty huomiomaan ja yhdistyneen hätäkeskuksen henkilöstö on sopeutunut

hyvin muun muassa uusiin toimintatapoihin. Annetun koulutuksen lisäksi työssäoppiminen on ollut keskeistä.

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Uudistusta toimeenpantaessa noudatettiin valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa. Linjausten haasteena on niiden käytännön toimeenpano. Prosesseissa on turvattava henkilöstön yhdenvertainen kohtelu. Siksi keskitetyn johtamisen merkitys korostuu.

Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksen jatkuessa on otettava huomioon henkilöstön riittävyys toimintansa lopettavassa hätäkeskuksessa. Tärkeää on myös henkilöstön riittävä kouluttaminen uuden, suuremman keskuksen valtakunnallisiin malleihin perustuvaan toimintaan.

Henkilöstön työkuorman tasaaminen on onnistunut uudessa hätäkeskuksessa toiminnan vakiinnuttua.

Uudistuksessa on otettava huomioon työhyvinvointiin vaikuttavat seikat. Henkilöstön tukemista on toteutettava mahdollisuuksien mukaan. Päivystäjien keskeistä työvälinettä hätäkeskustietojärjestelmää uudistetaan parhaillaan. Uudessa järjestelmässä käyttöergonomiaa parannetaan.

Uudistuksen vaikutukset yhteistyöviranomaisiin (Oulu)

Valtakunnallinen toimintatapojen yhtenäistäminen hätäkeskusrajapinnassa oli osin toteutettu ja osin käynnissä, kun Oulun hätäkeskus aloitti toimintansa marraskuussa 2011. Viranomaisten toiminnan kehittämiseen liittyvä viranomaisradioverkko VIRVE:n puheryhmä uudistus oli toteutusvaiheessa, mikä tarkoitti muun muassa viranomaisten yhteistoimintapuheryhmien määrän vähentämistä.

Hätäkeskuslaitoksen ja viranomaisten yhteistyölle yhdistäminen merkitsi hätäkeskusrajapinnassa olevien tehtävien läpikäyntiä ja vakiointia. Muutosvaiheessa keskityttiin lakisääteisiin tehtäviin. Yhteistyöviranomaisille annettavien tukipalveluiden sisältöä ja tasoa tarkennettiin uuden lain ja asetuksen mukaisesti, mikä herätti osin kritiikkiä. Viranomaiset kokivat tukipalveluiden heikentyvän. Hätäkeskuslaitos ei kuitenkaan huolehdi muiden viranomaisten lakisääteisistä tehtävistä. Myös Gaia Consulting Oy:n selvityksen mukaan viranomaiset ovat suhtautuneet kriittisesti hätäkeskusten antamien tukipalveluiden tasoon. Pohjois-Suomen ja Lapin alueella onnistuttiin kaikesta huolimatta tekemään rakentavaa yhteistyötä. Toiminnan resurssit on mitoitettu lähtökohtaisesti lakisääteisten tehtävien mukaan. Operatiivisen toiminnan vastuurajapinnan selventämiseksi on hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa säädetty siitä, että Hätäkeskuslaitoksesta vastuu välitetystä ilmoituksesta tai tehtävästä siirtyy

vastaanottavalle viranomaiselle, sen tehtäviä hoitavalle yksikölle tai muulle päivystyspisteelle, kun tämä on vastaanottanut ilmoituksen tai tehtävän.

Pohjois-Suomen ja Lapin yhteistyöviranomaiset tarkastelivat myös omia alueellisia toimintatapojaan. Tarkastelussa havaitut merkittävät haasteet, kuten viestiliikenteen toimintatapojen yhdenmukaistaminen, puheryhmien käyttö valtakunnallisen ohjeen mukaisesti sekä viranomaisten hätäkeskukselle antamien vasteiden harmonisointi tarvittavilta osin, ratkaistiin toimeenpanovaiheessa. Hätäkeskuksen tarve tuntea paikallisten viranomaisten erilaisia toimintatapoja vähenee yhteistyöviranomaisten yhdenmukaistaessa toimintamallejaan valtakunnallisten linjausten mukaan.

Gaia Consulting Oy:n selvityksen mukaan hätäkeskuksen uuden operatiivisen toimintamallin käyttöönotto ei ole pidentänyt toimintavalmiusaikoja. Selvityksen mukaan pelastustoimen ja ensihoidon tehtävien kohdalla kokonaistoimintavalmiusaikoja on kyetty lyhentämään. Viranomaisradioverkko VIRVE:n puheryhmä uudistukseen suhtauduttiin jossain määrin kriittisesti. Lisäksi viranomaisten Hätäkeskuslaitokselle antamia riskinarviointiohjeistuksia tulisi kehittää. Tämä liittyy päivystäjien oikeusturvaan heidän arvioidessaan riskejä ja tehdessä hälyttämistä koskevia ratkaisuja ohjeistuksen perusteella. Epäselvä ohjeistus voi johtaa "varmuuden vuoksi hälyttämiseen", mikä sitoo resursseja. Toisaalta avuntarvitsijan tilannetta ei saisi aliarvioida.

Gaia Consulting Oy:n selvityksen mukaan yhteistyöviranomaiset ovat arvioineet, että Oulun ja Rovaniemen hätäkeskusten toimintojen yhdistämisen vaikutukset väestön osalta ovat vähäiset. Viranomaistoiminnassa haasteena on kuitenkin ollut viestintä ja tiedonkulku. Selvityksen nojalla näyttäisi siltä, että yhteistyöviranomaisten organisaatioissa tai hallinnonaloilla tiedonkulku paikallistasolle epäonnistui jossain määrin osittain muiden toimintaympäristössä meneillään olevien uudistusten takia. Näkemys vastaa myös valtakunnallisissa yhteistyöelimissä kuten Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisessa yhteistyöryhmässä saatua kokemusta

Yhteistyöviranomaisten kannalta uudistus toteutui kokonaisuutena arvioiden onnistuneesti. Uudistus on selkeyttänyt viranomaisten toimintaa ja vähentänyt hallinnollista työtä, koska on vähemmän toimijoita, joiden kanssa asioista on sovittava. Toimintatapojen yhdenmukaistamisen tarve on selkeytynyt eri tahoille. Toiminnallista yhteensovittamista on tehtävä jatkossakin muun muassa tuleva kenttäjohtojärjestelmä KEJO huomioon ottaen.

Taulukko: Yhteistyöviranomaisten näkemyksiä, N=1366, Oulussa N=122 asteikolla 1 (erittäin tyytymätön) -5 (erittäin tyytyväinen)

Osa-alue	Tyytyväisyys, koko Suomi	Tyytyväisyys, Oulun hätäkeskusalue
Hätäpuhelun käsittely ja tehtävän välittäminen	3,29	3,55
Operatiivisen toiminnan tukipalvelut	3,11	3,48
Viranomaisyhteistyö	3,24	3,69

Lähde: Gaia Consulting Oy

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Yhteistyöviranomaisten ja hätäkeskusten toiminnan prosessien yhdenmukaistuminen luovat pohjan tehokkaammalle toiminnalle ja avunsaannille.

Auttamisen ketjussa kokonaisuuden tarkastelu ja osaoptimoinnin välttäminen on tärkeää.

2.3.3 Itä- ja Kaakkois-Suomen alue (Kuopio)

Arviointiryhmä seurasi myös Itä- ja Kaakkois-Suomen alueen uudistuksen toteuttamista. Joensuun, Mikkelin, ja Kouvolan hätäkeskustoiminnot yhdistettiin Kuopiossa toimivaan keskukseseen vuoden 2012 joulukuussa. Alueen keskuksissa vakituissa virkasuhteissa olevien potentiaalisen siirtyvän henkilöstön määrä oli 103. Kuopioon siirtyi 67 henkilöä ja 29 irtisanottiin. Yhdistymisprosessin aikana 15 henkilöä työllistyi toisen työnantajan palvelukseen ja kolme siirtyi Hätäkeskuslaitoksessa toisiin tehtäviin. Henkilöitä siirtyi myös Kansalaisen yleisneuvontapalveluun.

Itä- ja Kaakkois-Suomen alueen yhdistäminen osoittautui haasteellisemmaksi kuin Pohjois-Suomi ja Lappi. Neljän yhdistettävän hätäkeskuksen yhteenlaskettu toiminta-alue on laaja, yhteistyöviranomaisia on lukumääräisesti enemmän kuin Pohjois-Suomen ja Lapin alueella ja toimintakulttuurit olivat hätäkeskuksilla ja yhteistyöviranomaisilla erilaiset. Toimintojen yhdenmukaistaminen ja prosessien vakiointi myöhästyi jossain määrin. Yhtäältä uuden hätäkeskuksen toiminnalliset tulokset kuten hätäpuheluun vastaamisaika parantui, toisaalta viranomaisyhteistyö osoittautui odotettua monimutkaisemmaksi. Viranomaisten välinen viestintä- ja palautejärjestelmä ei toiminut heti odotetusti. Esille nousi ongelmia muun muassa hätäkeskuksen ja viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa ja VIRVE -verkossa kuten

esimerkiksi puheviestinnän äänen laatu. Lisäksi haasteita loivat osapuolten erilaiset ohjeistukset ja käytänteet ja tehtäväjakojen selkeyden puute. Arviointiryhmän saamien tietojen mukaan asiaan on kiinnitetty huomiota. Esille tulleita näkökohtia on käsitelty valtakunnallisella tasolla sekä alueellisesti viranomaisyhteistyönä Itä- ja Kaakkois-Suomen alueen alueellisessa yhteistyöryhmässä sekä viranomaiskohtaisissa pelastustoimen, poliisitoimen, sosiaalitoimen ja terveystoimen kehitysryhmissä. Vastaavat ryhmät on perustettu kaikille uusille yhteistoiminta-alueille.

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraavaan näkökohtaan:

Viranomaisten välisiä toimintoja, ohjeistusta ja viestintää kaikilla organisaatioiden tasoilla on kehitettävä. Valtakunnallisesti sovitut asiat on viestittävä yhteisesti ja jokaisen on huolehdittava omassa organisaatiossaan viestinnän perille menosta. Ministeriöiden ja Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisen yhteistyöryhmän on huolehdittava toiminnan tukemisesta, mikäli ongelmat aluetasolla edellyttävät sitä.

3 Lähiajan muutokset toimintaympäristössä

3.1 Keskeisiä hätäkeskustoimintaan vaikuttavia uudistuksia

Kuntauudistus ja sosiaali- ja terveystoimen uudistus

Pääministeri Kataisen hallitus valmistelee kuntauudistusta. Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta osana kuntarakenteen uudistamista. Tavoitteena on muodostaa vahvoja peruskuntia, jotka kykenevät muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen.

Hätäkeskuslaitos yhdistää valtio- ja kuntatoimijoita ja on osaltaan mukana yhteisen kokonaisuuden rakentamisessa. Arviointiryhmän työn aikana oli käynnissä merkittäviä valtion ja kuntiin vaikuttavia uudistuksia sekä viranomaisten omia uudistamishankkeita.

Hätäkeskukset ja muut turvallisuusviranomaiset tarvitsevat toiminnassaan ajan tasalla olevaa osoitejärjestelmää. Osoitejärjestelmän puutteet vaikeuttavat hätätilanteessa oikean kohteen löytymistä, pelastustoimintaa, sosiaali- ja terveysviranomaisten ja poliisin toimintaa. Kuntauudistuksen konkreettisena seurauksena osoitteistot muuttuvat. Kuntien yhdistyessä on katsottava päällekkäisyydet katujen ja teiden nimissä ja tehtävä tarpeelliset muutokset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos vaikuttaa ensihoitopalveluiden järjestämiseen. Valmistelun lähtökohtana on, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on pääsääntöisesti vahvoilla peruskunnilla tai toissijaisesti kuntien muodostamilla sosiaali- ja terveydenhuollon alueilla. Tuleva kuntarakenne ratkaisee, kuinka monta kuntien muodostamaa sosiaali- ja terveydenhuoltoaluetta tarvitaan vahvojen peruskuntien lisäksi.

Kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalueiden yhteisiä keskitettäviä tehtäviä varten on viisi erityisvastuualuetta (erva). Tehtäviä täsmennetään meneillään olevan jatkovalmistelun aikana. Hätäkeskuslaitoksen yhteistoiminta-alueet ja sosiaali- ja terveystoimen erityisvastuualueiden ulkorajat eivät ole yhtenemässä. Ainakin toistaiseksi on näyttänyt siltä, että tämä ei estä hätäkeskusten toimintaa nykyisellä aluejaolla.

Rakennemuutoksen toteuttamiseksi valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva ns. järjestämislaki. Laki tulee määrittämään myös ensihoidon ja sosiaalipäivystyksen järjestämisen rakenteita.

Poliisin hallinnon uudistaminen (PORA III)

Poliisi on käynnistänyt hallinnon uudistamista koskevan hankkeen (PORA III), joka johtaa hallinnon uudistuksiin ja rakenteelliseen palveluverkkouudistukseen. Valtakunnallinen hankeryhmä luovutti esityksensä päälinjauksiksi 21.8.2012. Sen jälkeen sisäasiainministeriö teki päätökset, joiden pohjalta täytäntöönpano organisoitiin. Toimeenpanovaihe alkaa 1.1.2014.

Poliisin hallintorakennetta koskevilla ratkaisuilla ei näyttäisi olevan suoraan vaikutusta hätäkeskustoimintaan. Operatiivisen toiminnan näkökulmasta poliisi on ottanut huomioon keskeisten yhteistyötahojen toiminta-aluejaot hälytystoiminnan organisoinnissa niin kuin jäljempänä tässä raportissa kuvataan. Lisäksi poliisin johtokeskustoiminta on sovittava yhteen hätäkeskusten yhteistoiminta-alueiden kanssa poliisin hälytys- ja valvontatoiminnan johtamisen selkeyden takia.

Kansalaisen yleisneuvontapalvelun perustaminen 2013

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) puolsi 1.6.2012 Kansalaisen yleisneuvontapalvelun perustamista Kouvolaan. Palvelulla toteutetaan hallitusohjelman

kirjaus, jossa edellytetään, että hätäkeskuksia kuormittavien kiireettömien puheluiden palveluneuvonta järjestetään.

Valtiokonttorin järjestämän puhelinpalvelun tarkoituksena on muun muassa vähentää yleiseen hätänumeroon tulevien, muille viranomaisille kuuluvien, kiireettömien neuvonta- ja ohjauspuhelujen määrää. Näiden määrä on arviolta 200 000 - 350 000. Kouvolan yleisneuvontapiste tulee ottamaan vastaan kansalaisten puheluita sekä ohjaamaan ja opastamaan viranomaisten palveluiden löytämisessä sekä sähköisten palveluiden käyttämisessä. Lisäksi annetaan tietoja viranomaisten toiminnasta. Puhelinnumerona on 0295 000 ja muitakin viestintäkanavia kuten sähköpostia hyödynnetään. Ensi vaiheessa tavoitteena on, että kiireettömien muita viranomaisia koskevien puheluiden määrä (350 000) hätänumeroon vähenee 20 % vuoden 2014 loppuun mennessä ja 35 % vuoden 2015 loppuun mennessä. Palveluun on siirretty määrärahaa 1,1 miljoonaa euroa Hätäkeskuslaitoksen kehyksistä.

Yleisneuvontapalvelu avataan loppuvuonna 2013.

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

On tärkeää, että johtosuhteet ja vastuut pysyvät selkeinä hätäkeskusten ja muiden viranomaisten välillä (hätäkeskusrajapinta).

Kuntauudistuksessa on varmistettava, että turvallisuusviranomaisilla on samanaikaisesti ja oikea-aikaisesti käytössään eri järjestelmissä ajan tasalla olevat paikkatietoaineistot.

Kansalaisen yleisneuvontapalvelun vaikutuksia hätäkeskuksia kuormittavien kiireettömien puheluiden määrään on seurattava.

3.2 Keskeisiä järjestelmämuutoksia

Hätäkeskustoiminnassa tietotekniikalla ja -järjestelmillä on merkittävä rooli.

Turvallisuusviranomaisten operatiivinen toiminta perustuu aikaisempaa enemmän tietotekniikkaan. Siksi julkisen hallinnon IT-palveluihin liittyvillä muutoksilla on huomattava vaikutus muun muassa Hätäkeskuslaitokseen. Valtionhallinnon ICT-palvelujen tuotannossa on tapahtumassa suuria muutoksia ja julkista hallintoa koskevan JulkICT -strategiaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelu on käynnissä. Valtionhallinnon toimialariippumattomia tieto- ja viestintätekniisiä (ICT) tehtäviä ja palveluja ollaan keskittämässä niin sanottuun TORI -palvelukeskukseen, josta muodostetaan erityisvirasto.

Merkittävät toimintaprosessien ja tietojärjestelmien kehityshankkeet, kuten kenttäjohtojärjestelmä eli KEJO -hanke ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkohanke TUVE, vaikuttavat hallinnonaloihin. Sisäasiainhallinnossa on merkittäviä omia hankkeita kuten poliisin VITJA -hanke (poliisiasia- ja toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistushanke). Sosiaali- ja terveystoimen osalta voidaan mainita KanTa -hanke (kansallinen terveysarkisto, joka palvelee terveydenhuollon ammattilaisia ja terveyspalveluiden käyttäjiä).

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetulla lailla (634/2011) on tarkoitus tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta. Laissa säädetään tietojärjestelmien yhteen toimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta. Lain mukaan julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle ja muut ministeriöt ohjaavat toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä. Hätäkeskustoiminnan osalta on tehtävä yhteistyötä, koska "auttamisen ketjua" koskeva yleinen ohjaus on etäällä toimialojen vastuulla olevasta substanssitoiminnasta. Tällöin yleinen ohjaus ei välttämättä tue riittävästi toimintaa. Toisaalta toimialakohtainen ohjaus voi siiloutua, mikä vältetään yhteistyöllä. Tietohallintolain mukaan ministeriöiden on tehtävä yhteistyötä ja sovittava päällekkäisyyksien poistamisesta, jos toimialoilla on tietojärjestelmien yhteentoimivuutta estäviä tai haittaavia päällekkäisyyksiä.

Hankkeiden toteutusten kokonaisvaltainen koordinointi ja aikataulutus ovat tärkeitä, jotta viranomaisprosessit eivät häiriinny. Turvallisuusviranomaisten operatiivisiin järjestelmiin liittyvien ICT-palveluiden tuotannon on oltava vakiintunutta ennen asiakkuuksien siirtoa. Monet samanaikaiset muutokset useita palveluntuottajia käsittävässä ympäristössä nostavat riskejä.

Hallinnon turvallisuusverkkohanke TUVE eli korkean varautumisen tietoliikenneverkko

Valtioneuvosto päätti vuonna 2007 julkisen hallinnon verkkoturvallisuutta koskevasta suunnittelusta, mikä johti vuonna 2009 hallinnon turvallisuusverkkohankkeen (TUVE-hanke) asettamiseen. Tavoitteena on turvallinen tietoliikenneverkko ja verkkopalvelu valtion ylimmälle johdolle, julkiselle hallinnolle ja erityisesti turvallisuusviranomaisille niin, että tietoliikenne ja kriittinen tietoaineisto on suojattu. Hankkeessa mukana ovat olleet valtioneuvoston kanslia, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ulkoasiainministeriö. Myös sosiaali- ja terveysministeriö on osallistunut hankkeeseen.

Hallitusohjelman mukaan hätäkeskus- ja VIRVE-toiminnan sekä suunnitteilla olevan hallinnon turvallisuus- eli TUVE-verkon viranomaisyhteistyön säädöstarpeet selvitetään

ja valmistellaan tarvittava lainsäädäntö siten, että viranomaisvastuut otetaan huomioon myös kunnallisessa palvelujärjestelmässä.

Turvallisuusverkkohankkeella on vaikutuksia turvallisuusviranomaisten operatiivisiin tietojärjestelmiin. Asiakkaita erilaisine tarpeineen on sekä valtio- että kuntasektorilta, jolloin toiminnan kokonaishallinnan merkitys korostuu. Verkon käytettävyyteen ja palvelutarjoajien palvelukykyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota.

TUVE:n palveluilla tarkoitetaan esimerkiksi käyttöpalveluita, tietoliikennepalveluita, pääsynhallintaa ja työasemapalveluita. Viranomaisradioverkko VIRVE hyödyntää TUVE:a. Hätäkeskustietojärjestelmä Erica ja kenttäjohtojärjestelmä KEJO hyödyntävät myös TUVE -palveluita. Ratkaisematta on turvallisuusverkon palveluiden ulottaminen kunnallisille toimijoille eli pelastuslaitoksille ja sosiaali- ja terveystoimen yksiköille.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 26.11.2012, että turvallisuusverkkotoiminnan kustannukset katetaan asiakkailta heidän tilaamiensa palveluiden mukaisesti perittävillä käyttömaksuilla. Haasteena on kuitenkin kokonaiskuvan saaminen taloudellisista vaikutuksista. Muun muassa käyttökustannuksia ei ole voitu arvioida kokonaisvaltaisesti elinkaariajattelua hyödyntäen valtio- ja kuntatoimijoiden kohdalla.

Valtiovarainministeriön johdolla on valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta. Valtioneuvosto antoi esityksen eduskunnalle 23.5.2013 (HE 54/2013vp).

Kenttäjohtojärjestelmä KEJO

Hätäkeskusjärjestelmän kehittäminen on laajentunut poliisin, pelastustoimen, sosiaali- ja terveystoimen, Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien sekä Tullin yhteiseen kenttäjohtojärjestelmähankkeeseen (KEJO). Viranomaisilla on nyt käytössään useita eri kenttäjärjestelmäratkaisuja, jotka pohjautuvat erilaisiin teknisiin ratkaisuihin. Käytössä olevat järjestelmät ovat elinkaariensa loppupäässä eivätkä mahdollista viranomaisten yhteistä tilannekuvaa. Tuleva KEJO -järjestelmä on sovitettu yhteen verkottuneeseen hätäkeskustoimintaan. Keskeisiä tavoitteita ovat muun muassa viranomaisten toiminnan ja viranomaisyhteistyön tehostuminen, yhteisen tilannekuvan saaminen sekä kenttäjohtamisen ja viranomaisten välisen reaaliaikaisen tiedonvaihdon ja viestinnän tehostuminen. KEJO -järjestelmä hyödyntää eri viranomaisten järjestelmien (rekistereiden) tietoja. Hanke on sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön välinen. Hankkeen omistaja on Poliisihallitus.

Hätäkeskustietojärjestelmä Erican käyttöönotto edellyttää eri viranomaisten yhteistoimintaan liittyvää hätäkeskusten, johtokeskusten, ensihoitokeskusten ja

pelastustoimen tilanne- ja johtokeskusten selkeää työnjakoa. Erican toimivuus on edellytys kenttäjohtojärjestelmän käyttöönotolle. Molempia järjestelmiä koskee vaatimus viranomaisten prosessien yhdenmukaistamisesta. KEJO -järjestelmän osalta on tärkeää tehdä hallinnon turvallisuusverkkoa TUVEA, tietoliikenneyhteyksiä kuten langatonta laajakaistaa sekä operaattoria koskevat ratkaisut.

Tavoiteaikataulu KEJO -järjestelmän käyttöönotolle on vuosi 2015.

Järjestelmien resursointi

Valtioneuvosto päätti 27.3.2013 valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014 - 2017. Kehyspäätöksestä on annettu selonteko eduskunnalle. Päätöksen mukaan hätäkeskustoiminta yhdenmukaistetaan valtakunnallisella tasolla ja uusi tietojärjestelmä otetaan operatiiviseen käyttöön. Kehyksissä ei ole kuitenkaan osoitettu lisämäärärahaa viranomaisten eli poliisin, pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteiskäyttöisen hätäkeskustietojärjestelmän tarpeisiin. Keskeinen tarve liittyy tietojärjestelmän sovittamiseen hallinnon turvallisuusverkon TUVE:n palveluihin. Myös VIRVE:n rahoitus TUVE:en liittämiseksi on ratkaisematta.

Valtiontalouden kehyksissä on turvallisuusviranomaisten yhteisen kenttäjohtojärjestelmän KEJO:n hankintaan ja käyttöönottoon osoitettu 15 miljoonaa euroa. KEJO -hankkeen toteutusvaiheen kokonaiskustannus on noin 19 miljoonaa euroa. Hankkeeseen osallistuvat tahot kattavat kokonaiskustannuksista noin 4 miljoonaa euroa. Tulevan järjestelmän käyttäjien ylläpitokustannuksia ei ole otettu huomioon.

Kuntien rahoitustarvetta turvallisuuskriittisten ICT-järjestelmien ja TUVE:n osalta on edelleen selvitettävä.

Viranomaisten yhteistoimintaa tukevilla ICT-järjestelmillä tavoitellaan toiminnallisen hyödyn lisäksi myös kustannustehokkuutta ja tuottavuuden lisääntymistä. Pelkästään hätäkeskustietojärjestelmä Erican toteuttamisen viivästyminen aiheuttaisi Hätäkeskuslaitokselle arviolta vuosittain 8 - 11 miljoonan euron ylimääräiset kustannukset. Toiminnalliset ja taloudelliset kerrannaisvaikutukset ulottuisivat poliisiin, pelastustoimeen, sosiaali- ja terveystoimeen sekä muihinkin turvallisuusviranomaisiin.

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Rakenteellisten uudistusten ja toimintatapojen uudistusten toteuttamisessa on auttamisen ketjun turvaamiseksi ja osaoptimoinnin välttämiseksi tarkasteltava eri ratkaisujen vaikutuksia toisiinsa, hätäkeskustoimintaan ja turvallisuussektorin muihin toimijoihin eli pelastustoimeen, poliisiin, sosiaali- ja terveystoimeen, Rajavartiolaitokseen, Tulliin sekä puolustusvoimiin.

Toimintaa tukevien turvallisuuskriittisten järjestelmien kehittämisen turvaaminen ja toteuttamisvaiheen riskienhallinta on keskeistä.

Hallinnon turvallisuusverkko TUVE on keskeinen ja kriittinen yhdistävä tekijä turvallisuuskriittisille järjestelmille.

Hätäkeskustietojärjestelmä Erican käyttöönottoaminen aikataulussaan on keskeistä uudistuksen toteuttamiselle, koska se vaikuttaa muun muassa pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen johtamistoimintoihin sekä kenttäjohtojärjestelmä KEJO:n toteuttamiseen. Menestyksellinen toteutus edellyttää myös kuntien ja kuntayhtymien toimenpiteitä.

Teknologinen kehitys ja sen tarjoamat mahdollisuudet on otettava huomioon toiminnan parantamiseksi. Esimerkkinä voidaan mainita langatonta laajakaistaa koskevat ratkaisut. Turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tarvitsemien langattomien laajakaistaisten datasiirtopalveluiden kehittäminen tulee organisoida valtiovarainministeriöön.

3.3 Aluejakojen arviointia

Hätäkeskusten ja viranomaisten toimialueiden ulkorajojen yhtenäisyys on ollut tärkeä periaate Hätäkeskuslaitoksen ja hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten yhteistoiminnan kannalta. Aluerajoissa on otettu huomioon maakuntajakolain (1159/1997) mukaiset maakunnalliset aluejaot.

Valtioneuvosto antoi 21.1.2010 päätöksen hätäkeskusalueista, joita on päätöksen mukaan kuusi. Päätöksen yhteydessä arvioitiin aluejaotuksen kehittäminen. Aikaisempi hätäkeskusaluejako ei enää vastannut toiminnallisia tarpeita. Alueet olivat kooltaan ja toimintatavoiltaan niin erilaisia, ettei toiminnan yhtenäistäminen ja toiminnan valtakunnallinen varmistaminen ollut mahdollista. Tehtävät ja resurssit jakautuivat epätasaisesti. Hätäkeskuslaitoksen silloisen rakenteen ylläpitäminen olisi edellyttänyt huomattavaa henkilöstön ja määrärahojen lisäämistä.

Aikaisempien alueiden pienempien keskusten toimintakustannukset asukaslukuun ja ilmoitusmäärään verrattuna olivat noin kaksinkertaiset suurempiin keskuksiin verrattuna. Tilannetta voidaan nyt tarkastella vuoden 2012 tunnuslukujen puitteissa. Keskuskohtaisessa tunnusluvussa näkyy hätäkeskuksen koon vaikutus taloudellisuuteen.

Taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut paranevat hätäkeskuksen koon kasvaessa.

Tunnusluku	Etelä-Savo	Helsinki	Hämeen-linna	Itä- ja Keski-Uusimaa	Kaakkois-Suomi	Keski-Suomi	Kuopio	Länsi-Uusimaa
euroa/asukas**	12,4	6,6	7,2	7,0	7,8	8,7	0,6	6,8
euroa/hätäilmoitus**	16,7	7,8	8,8	8,4	11,8	11,4	7,2	10,5
	Oulu	Pirkanmaa	Pohjanmaa	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Satakunta	Varsinais-Suomi	
euroa/asukas**	7,2	6,4	7,2	11,1	9,3	9,2	6,9	
euroa/hätäilmoitus**	8,8	9,2	11,0	13,7	12,9	12,8	9,1	

** Yhteiset kulut eivät ole mukana. Kuopion toiminta-aika noin 1,5 kk.

Lähde:Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 5 §:n mukaan Hätäkeskuslaitoksen virka-alueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Valtioneuvosto voi päättää hätäkeskuspalveluiden ja viranomaisyhteistyön tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi virka-alueen jakamisesta yhteistoiminta-alueisiin. Hätäkeskuslaitoksen toimivalta ei määräydy yhteistoiminta-aluejaon perusteella. Laki on vuoden 2011 alusta lukien mahdollistanut toiminnan valtakunnallisen järjestämisen, resurssien tarkoituksenmukaisen allokoinnin ja sen, että hätäkeskukset varmistavat toisiaan ruuhkatilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtioneuvoston päätöksen mukaiset hätäkeskusalueet ovat muuttuneet uuden lain mukaisiksi yhteistoiminta-alueiksi.

Pelastuslain 24 §:n mukaan valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Päätöksen aluejaon muuttamisesta valtioneuvosto tekee omasta tai pelastustoimen alueen kuntien kuntalain (365/1995) 79 §:n 1 momentin mukaisella enemmistöllä tekemästä aloitteesta. Aluejakoa ja sen muuttamista koskevaa päätöstä tehtäessä on kuultava kuntia, joita aluejako tai sen muutos koskee. Pelastustoimesta vastaavat kunnat yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 6 §:n mukaan paikallinen poliisitoimi järjestetään kihlakunnittain siten, että poliisilaitoksen toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään poliisilaitoksista, joiden toimialueena on useampi kihlakunta. Poliisilaitoksella voi olla alueellisia yksiköitä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös alueellisen yksikön toimialueesta. Alueellisen yksikön

kielellisestä asemasta säädetään kielilain (423/2003) 6 §:ssä. Sisäasiainministeriö päättää poliisilaitoksen toimipisteiden sijaintipaikoista. Poliisilla on valtakunnallinen näkökulma toimintaan: valtakunnallisten yksiköiden lisäksi muun muassa yksittäisellä poliisimiehellä on laissa säädetty valtuudet tehtävien suorittamiseksi koko maassa.

Poliisin hallintorakenneuudistus Pora III -päälinjauksia koskevassa hanketyöryhmän esityksessä (SM 34/2012) on otettu kantaa poliisiorganisaation kannalta muiden organisaatioiden aluerajoihin. Raportissa todetaan, että

"Varsinais-Suomen ja Satakunnan poliisilaitosten yhdistäminen muodostaa toiminnallisesti eheän alueen ja on selvästi tarkoituksenmukaisin ratkaisu erityisesti Varsinais-Suomen poliisilaitoksen näkökulmasta. Uusi poliisilaitos sijoittuu kahdelle hätäkeskusalueelle, joka huomioidaan hälytystoiminnan organisoinnissa.

Pirkanmaan ja Keski-Suomen poliisilaitosten yhdistäminen muodostaa alueellisesti keskikokoisen mutta väestöltään suurimman ja toimintavolyymiltaan toiseksi suurimman poliisilaitoksen. Alueelle jää kaksi vahvaa keskusta: Tampereen ja Jyväskylän seudut. Laitos pystyy hyödyntämään hyvin mahdolliset mittakaavaedut, mutta alueiden historiallisesta erillisyydestä johtuen muutosprosessiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Uusi poliisilaitos sijoittuu kahdelle hätäkeskusalueelle, joka huomioidaan hälytystoiminnan organisoinnissa.

Hälytystoiminnan (ja siihen läheisesti liittyvä valvontatoiminnan) johtamisen ja ohjauksen toimiminen virheettömästi ja tehokkaasti on kriittinen laatutekijä poliisitoiminnassa. Maantieteellisillä toiminta-alueilla on keskeinen merkitys hälytystoiminnassa erityisesti hälytyskeskustoiminnan, viranomaisyhteistyön ja viestiliikenteen näkökulmasta.

Poliisilaitosalueiden uudistuksessa lähtökohtana on nykyisten poliisin hälytysalueiden ja kenttäjohtoalueiden (joita on poliisilaitoksissa 1 – 3) säilyttäminen maantieteellisesti ja toiminnallisesti nykyisen kaltaisina. Jatkossa siis poliisilaitoksen sisällä olisi 2-3 hälytysaluetta erillisten sektorinjohtojen alaisuudessa.

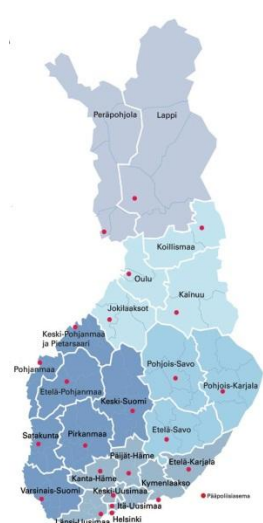
Edellä kuvattu järjestely on Lounais-Suomen ja Sisä-Suomen poliisilaitosten alueella välttämätön, koska nämä uudet laitokset sijoittuvat kumpikin kahden erillisen hätäkeskuksen yhteistoiminta-alueelle, eli Häke-alueelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi Varsinais-Suomi ja Satakunta toimivat nykyiseen tapaan toisistaan erillisinä hälytysalueina niin henkilöstön, kenttäjohdon kuin radioliikenteenkin osalta. Rajoitus on seurausta sekä Häke-toiminnasta (erit. ELS -tietojärjestelmä) että viestiliikenteestä (Virve-radiot). Muissa poliisilaitoksissa voidaan tarvittaessa harkita hälytysalueiden muutoksia.

Edellä kuvattu toimintamalli, jossa yhden poliisilaitoksen sisällä on 2-3 erillistä hälytysaluetta, ei ole merkittävä rajoite poliisitoiminnallisesti, sillä hälytysalueet (ja niihin perustuva viestiliikenne) ovat jo nykyisellään optimaalisen kokoisia, eikä hälytysalueiden suurentaminen esimerkiksi koko Lounais-Suomea kattavaksi ole toiminnallisesti mielekästä."

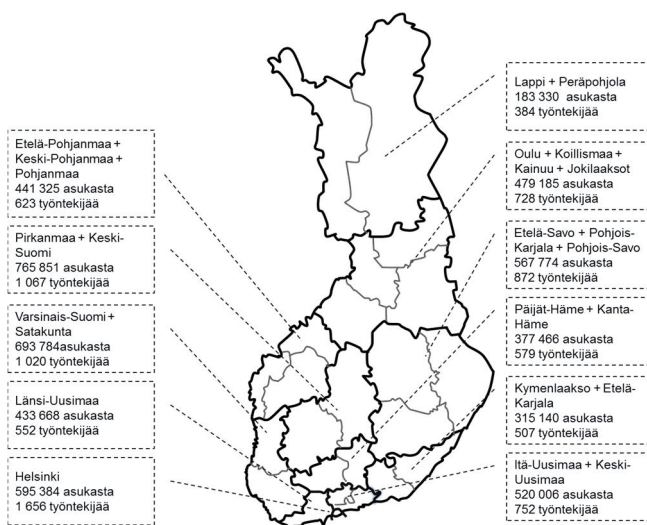
Sisäasiainministeriö on 2.10.2012 päättänyt, että paikallispoliisin hallinnollisten yksiköiden, poliisilaitosten, määrää vähennetään 24:stä 11 poliisilaitokseen hanketyöryhmän raportissa esitetyllä aluejaolla.

Sosiaali- ja terveystoimessa erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 7 §:n mukaan erikoissairaanhoidon järjestämistä varten maa jaetaan sairaanhoitopiireihin. Säännöksessä on nimetty 20 sairaanhoitopiiriä. Sairaanhoitopiirin alue muodostuu sairaanhoitopiirin kuntayhtymään kuuluvista kunnista. Lain 9 §:n mukaan erityistason sairaanhoidon järjestämistä varten maa jaetaan sairaanhoitopiirien lisäksi erityisvastuualueisiin. Kuhunkin erityisvastuualueeseen kuuluu sellainen sairaanhoitopiiri, jonka alueella on lääkärikoulutusta antava yliopisto. Erityistason sairaanhoidon vastuualueista annettu valtioneuvoston asetus (812/2012) on tullut voimaan 1.1.2013. Asetuksen tarve syntyi, kun Vaasan sairaanhoitopiirin erityisvastuualue vaihtui. Asetuksessa säädetään viidestä erityistason sairaanhoidon järjestämistä varten olevasta erityisvastuualueesta ja niihin kuuluvista sairaanhoitopiireistä.

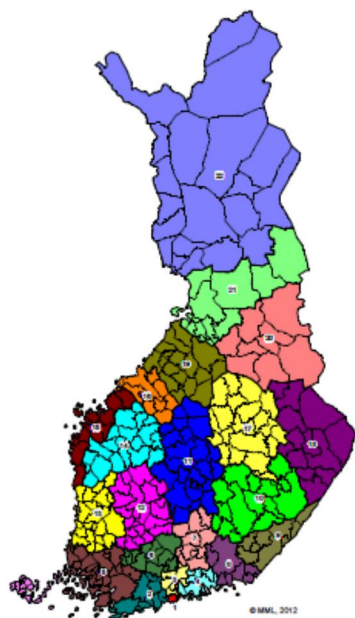
Operatiivisten alueiden ulkorajojen yhtenevyys tukee Hätäkeskuslaitoksen johtamista ja keskinäisen viranomaisyhteistyön järjestämistä. Maantieteellisten rajojen merkitys on hätäkeskustoiminnassa vähenemässä. Vuoden 2015 jälkeen Hätäkeskuslaitos voi uuden hätäkeskustietojärjestelmän Erican avulla "toteuttaa aluejakoja". Nykyinen hätäkeskustietojärjestelmä ELS toimii hätäkeskuskohtaisesti. ELS -järjestelmän avulla ei voida toteuttaa verkottunutta toimintaa eivätkä hätäkeskukset voi tukea toisiaan kiiretilanteissa, vaan on toteutettu muita varmistusjärjestelyjä. Hätäkeskuksissa ei ole nähtävissä toisen keskuksen alueella olevia viranomaisten voimavaroja, eikä keskus voi hälyttää niitä samalla tavalla kuin oman keskuksen alueella sijaitsevia resursseja.



Poliisilaitokset 2012



Poliisilaitokset 2014

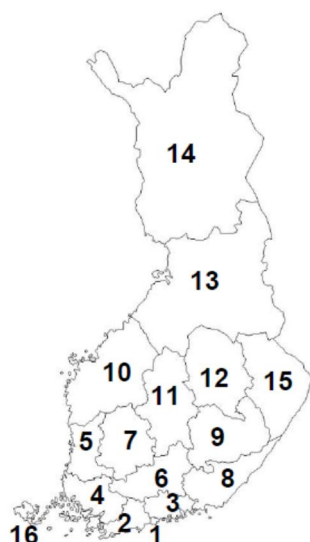


Pelastuslaitokset



SHP:t ja ERVA-alueet

1. Helsinki
2. Länsi-Uusimaa
3. Itä- ja Keski-Uusimaa
4. Varsinais-Suomi
5. Satakunta
6. Häme
7. Pirkanmaa
8. Kaakkois-Suomi
9. Etelä-Savo
10. Pohjanmaa
11. Keski-Suomi
12. Pohjois-Savo
13. Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu
14. Lappi
15. Pohjois-Karjala
16. Ahvenanmaa



Hätäkeskusalueet 2010



Yhteistoiminta-alueet 2015

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraavaan näkökohtaan:

Poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen uudistuksissa on arvioitava aluejakoja suhteessa valtakunnallisen Hätäkeskuslaitoksen virka-alueeseen ja yhteistoiminta-alueisiin.

4 Kansainvälisiä näkökulmia

4.1 Euroopan Unioni

Hätänumero 112 on yleiseurooppalainen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että palvelujen käyttäjät voivat soittaa hätäpuheluja veloituksetta numeroon 112 tai jäsenvaltioiden määrittelemiін kansallisiin hätänumeroihin. Asiaa koskevissa direktiiveissä ei ole määräyksiä siitä, miten kansallinen hätäpalvelu organisoidaan. Suomessa on yhdistetty pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskukset, mikä organisointimallina ei ole yleistynyt eurooppalaisella tasolla.

Suomalainen hätäkeskusjärjestelmä on palkittu kansainvälisesti. Euroopan hätänumerojärjestö European Emergency Number Association (EENA) palkitsi Hätäkeskuslaitoksen 17.4.2013 ansiokkaasta työstä tehokkaan hätäkeskustoiminnan hyväksi (Outstanding National 112 System).

4.2 Ruotsi, Norja ja Viro

Ruotsi

Ruotsissa on käytössä yleiseurooppalainen hätänumero. Valtion osittain omistama yritys SOS Alarm Sverige Ab (50 % valtio ja 50 % Sveriges Kommuner och landsting) huolehtii toiminnasta. Keskuksia on 15 ja ne toimivat verkottuneella toimintamallilla. Hätäkeskuspalveluita antavat myös muut kuin SOS Alarm kuten kaupalliselta pohjalta toimivat tahot. Valtiollisista viranomaisista poliisilla on omat keskuksat, joihin SOS Alarm on välittänyt poliisin tehtävät.

Ruotsin hallitus kutsui joulukuussa 2011 esille tulleiden hätäkeskusjärjestelmää kohdanneiden ongelmien takia selvitysmiehen arvioimaan järjestelmää. Selvitysmies antoi 29.4.2013 mietintönsä *En myndighet för alarmering* (SOU 2013:33) valtioneuvostolle ja Försvarsdepartementille. Keskeisiä ehdotuksia ovat hätäkeskustoiminnan valtiollinen ohjaus, valtakunnallisen viranomaisen perustaminen tuottamaan hätäkeskuspalveluita, hätäkeskuspalveluita koskeva lainsäädäntö sekä

ohjauksen ja valvonnan tehostaminen. Hätäkeskusten määrää vähennettäisiin 5 -7 keskukseseen.

Norja

Norja suunnittelee hätäkeskusuudistusta ja hätäkeskusalueiden laajentamista. Norjassa on käytössä kolme hätänumeroa: palotoimi 110, poliisi 112 ja sairaankuljetus 113. Eri viranomaisten hälytyskeskuksia on yhteensä 68.

Norjassa ei ole koko maata kattavaa viranomaisradioverkkoa. Päätös verkon rakentamisesta on tehty, mutta se kattaa parhaillaan ainoastaan osan maata, esimerkiksi Oslon ja sen ympäristön. Yhteistä hätäkeskusjärjestelmää ei ole, vaan poliisilla, pelastustoimella sekä sosiaali- ja terveysviranomaisilla on omat hälytyskeskuksensa. Viranomaisten tekniset ratkaisut eroavat myös toisistaan.

Heinäkuun 22 päivänä 2011 Norjan hallituskorttelin viereen asetettu pommi räjähti ja Utöyan saarella ammuttiin nuorisoleirin osallistujia. Näissä kahdessa hyökkäyksessä kuoli yhteensä 77 ihmistä ja lukuisia loukkaantui. Tapahtumat asettivat viranomaisten toimintakyvyn koetukselle.

Ihmiset ottivat Oslon ja Utöyan tapahtumista yhteyttä viranomaisiin. Kaikki puhelut eivät tulleet yhteen ja samaan keskukseseen, mikä vaikeutti yhteisen tilannekuvan saamista. Viranomaisten sisällä ja viranomaisten välillä oli erilainen tilannekuva tapahtumista. Viranomaisten keskuksilla oli tarvetta olla yhteydessä toisiinsa, mutta se oli kapasiteettiongelma johtuen vain osin mahdollista. Tämä vaikeutti operatiivista toimintaa.

Yhteisen viranomaisverkon puuttuminen vaikeutti poliisin toimintaa, koska poliisipiiri, jossa Utöyan saari sijaitsee, ei vielä ole uudessa viranomaisverkossa. Oslosta saapuneilla poliisipartioilla oli käytössään erilaiset radioverkot ja rajalliset mahdollisuudet yhteydenpitoon paikallispoliisin kanssa.

Tapahtumia selvittänyt riippumaton komissio antoi lukuisia suosituksia eri viranomaisille. Annettiin esimerkiksi yhteinen suositus, että hätäpalveluista vastaava henkilöstö on koulutettava hyödyntämään viranomaisradioverkon tarjoamaa potentiaalia.

Viro

Viron hätäkeskus toimii sisäasiainministeriön alaisuudessa.

Virossa tehtiin vuonna 1992 päätös hätänumeron 112 käyttöönotosta. Ennen uudistusta käytössä oli neljä eri hätänumeroa ja 90 toimipistettä. Toimintaa on kehitetty ja on siirrytty suurempiin toimintayksiköihin. Käytössä on toistaiseksi kaksi hätänumeroa,

joista 110 on poliisin hälytyskeskuksen numero ja 112 pelastuksen ja sairaankuljetuksen hätänumero. Vuoden 2014 loppuun mennessä siirrytään yhteen hätänumeroon 112. Vuonna 2000 maakunnalliset 16 hätäkeskusta yhdistettiin neljäksi keskuksiksi, jotka nykyisin muodostavat yhden viraston.

Henkilöstön määrä on hieman yli 200. Määrä kasvaa arviolta noin 270:een vuoteen 2014 mennessä poliisin hälytyskeskusten puheluiden siirtyessä hätäkeskuksiin.

Viron hätäkeskukset toimivat verkottuneesti ja tietokanta on valtakunnallinen. Keskukset tukevat toistensa toimintaa puheluiden siirtyessä ruuhkatilanteessa vapaaseen keskukseseen (ns. ylivuoto). Saatujen kokemusten mukaan automaattinen ylivuoto ei ole toisaalta kaikissa tilanteissa suositeltava toimintamalli.

Yleisen haasteen muodostavat hätänumeroon kuulumattomat puhelut. Näitä varten on olemassa erillisiä neuvontapuhelinpalveluita ja erilliset numerot.

Virossa hätäkeskuspäivystäjät koulutetaan palo- ja pelastusopistolla vuoden mittaisessa koulutusohjelmassa.

Arviointiryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Kansainvälisessä vertailussa suomalaisen järjestelmän vahvuuksia ovat viranomaisten yhteinen hätäkeskustietojärjestelmä, viranomaisradioverkko VIRVE, viranomaisten väliset toimivat virka-apujärjestelyt sekä toimiva Hätäkeskuslaitoksen, pelastustoimen, poliisin, sosiaali- ja terveystoimen, Rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien sekä Tullin välinen viranomaisyhteistyö, jota lainsäädäntö tukee.

Suomessa hätäpuhelut ohjautuvat viranomaisten yhteisiin hätäkeskuksiin, eivätkä tapahtumiin liittyvät tiedot hajaannu pelastustoimen, poliisin tai ensihoidon omiin erillisiin hälytyskeskuksiin. Suomessa ei myöskään nykyään ole niitä viiveitä, joita aikaisemmin aiheutui viranomaisten toimiessa eri hälytyskeskuksissa. Kun uusi hätäkeskustietojärjestelmä ja kenttäjohtojärjestelmä ovat kokonaisuudessaan käytössä (arvio 2016), paranee tilanne entisestään, koska kaikilla viranomaisilla on tällöin yhtenäinen tilannekuva ja hätäkeskukset toimivat verkottuneesti.

5 Arviointiryhmän johtopäätökset ja esitykset jatkotoimenpiteistä

5.1 Johtopäätökset

Meneillään olevassa hätäkeskusuudistuksessa on onnistuttu parantamaan hätäkeskustoiminnan tasoa. Hätäkeskuspalveluiden saatavuus on parantunut ja isommat hätäkeskukset kestävät häiriöitä pienempiä keskuksia paremmin. Hätäilmoitusten vastausajat ovat lyhentyneet ja hätäkeskusten yhteistyöviranomaisille antamia tukipalveluita on valtakunnallisesti yhdenmukaistettu. Alueellinen yhdenvertaisuus on säilynyt, sillä hätäkeskuksen sijainnilla ei näytä olevan merkitystä ilmoituksen vastaanoton ja hätäkeskuspalvelujen antamisen kannalta.

Hätäkeskushenkilöstön kohdalla uudistus on merkinnyt toimintatapojen uudistumista. Tämä on ollut henkilöstölle vaativaa ja uudistuksen kaikissa vaiheissa on kiinnitettävä huomiota jaksamiseen. Toteutetusta uudistuksesta saatua palautetta voidaan hyödyntää muutoksen edetessä kehittämällä henkilöstöä koskevia toimintatapoja ja koulutusta. Suuremmat keskuksat mahdollistavat resurssien aikaisempaa joustavamman käytön erilaisten tilanteiden mukaan. Työn määrää ja kuormittavuutta pystytään tasaamaan, mikä parantaa työhyvinvointia. Työvuorossa päivystäjien lukumäärä on suurempi, minkä johdosta myös mahdollisuus antaa palvelua ruotsin kielellä on aikaisempaa parempi.

Hätäkeskusuudistus on johtanut koko viranomaisketjun toimintojen kehittämiseen ja toimintamallien valtakunnalliseen yhdenmukaistamiseen. Onnistunut hätäkeskusten yhdistäminen edellyttää Hätäkeskuslaitokselta ja kaikilta yhteistyöviranomaisilta hyvää valmistelua ja riskien hallintaa. Toimintoja yhdistettäessä auttamisen ketjuksi on jokaisen viranomaisen omien prosessien oltava kunnossa. On otettava huomioon, että jokainen viranomainen vastaa itse omien resurssiensa riittävydestä, johtamiskyvystä ja toimintavalmiudesta sekä tiedonkulusta organisaatiossa. Palveluita on kehitettävä kuitenkin kokonaisvaltaisesti yhteistyössä.

Viranomaisten välinen yhteistyö on ollut edellytys toimivalle hätäkeskustoiminnalle. Uudistuksen aikana on kyetty tunnistamaan ja tunnustamaan toimintaan vaikuttavia ongelmia ja etsimään niille ratkaisuja yhteistyössä. Edelleen syventyvä yhteistyö asettaa vaatimuksia viranomaisten toimintamalleille ja -tavoille ja edellyttää toimijoiden ylimmän johdon sitoutumista ja tukea operatiiviselle tasolle.

Hätäkeskusten ja viranomaisten tehokkaan yhteistoiminnan saavuttamiseksi kaikkien toimialojen ratkaisut, kuten johtokeskusten ja ensihoitokeskusten lukumäärät ja johtamisjärjestelyt ja toimintamallit, tulee päättää mahdollisimman pian.

Vuodesta 2013 alkaen painopiste on siirtymässä hätäkeskusuudistuksesta viranomaisten yhteisen tilannekuva- ja kenttäjohtojärjestelmän kehittämiseen. Viranomaisten yhteiseen käyttöön tulevan uuden hätäkeskustietojärjestelmän Erican toteuttaminen on aikataulultaan kriittinen hätäkeskustoiminnan, viranomaisten johtokeskustoiminnan sekä viranomaisten kenttäjohtojärjestelmä KEJO:n kehittämiseksi. Järjestelmien toteuttamiseen vaikuttaa ratkaisevasti turvallisuusverkko TUVE:n palveluiden tuotanto.

Hätäkeskusuudistuksen tavoitteet toteutuvat kokonaisuudessaan vain, mikäli turvataan hätäkeskustietojärjestelmä Erican käyttöönotto aikataulussaan vuonna 2015, kenttäjohtojärjestelmä KEJO:n käyttöönotto, VIRVE:n toiminta ja kehittäminen sekä turvallisuusverkko TUVE:n palvelujen hallittu toteuttaminen. Valtio- ja kuntatoimijoita koskevien hankkeiden kokonaisohjausta on selkeytettävä ja terävöitettävä.

5.2 Esitykset jatkotoimenpiteistä

Arviointiryhmä esittää seuraavia jatkotoimenpiteitä:

1) Turvallisuuskriittisten järjestelmien (hätäkeskustietojärjestelmä Erica, kenttäjohtojärjestelmä KEJO) ja viranomaisradioverkko VIRVE:n rahoitus ja toimintaedellytykset tulee varmistaa siten, että kokonaisuus on toimiva ja operatiivinen toiminta ei missään tilanteessa vaarannu.

2) Hätäkeskusuudistuksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että valtion ja kuntien viranomaisten prosessit onnistuvat muissa samanaikaisissa uudistuksissa. Tämä edellyttää yhteistyötä ja vastuiden selkeyttämistä myös ministeriöiden (VM, SM, STM, PLM) välillä.

Tavoitteen saavuttamiseksi valtion ja kuntien turvallisuusviranomaisia koskevien turvallisuuskriittisten hankkeiden (Erica, KEJO, TUVE) kokonaiskoordinointi vastuutetaan ministeriöiden kansliapäälliköistä koostuvalle ryhmälle määräajaksi ajanjaksolla syksy 2013 - kevät 2014 kokonaishallinnan ja yhteisen kokonaisuuden eteenpäin viemisen turvaamiseksi.

Kokonaiskoordinoinnin seuranta järjestetään sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä.

3) Pelastustoimi, poliisitoimi sekä sosiaali- ja terveystoimi jatkavat toimintamallien yhdenmukaistamista ja yhteisten prosessien kehittämistä hätäkeskusrajapinnassa, poliisin johtokeskuksissa, pelastustoimen tilanne- ja johtokeskuksissa sekä sosiaali- ja terveystoimen ensihoitokeskuksissa ja kenttäjohtamisessa. Tässä tarkoituksessa myös hätäkeskusten ja toimialojen tilanne- ja johtokeskusten sekä ensihoitokeskusten tehtävärajapintoja ja työnjakoa selkeytetään edelleen.

- 4) Hätäkeskuslaitoksen on uudistuksen edetessä ennakoitava tulevaisuuden tarpeet koulutuksen suunnittelussa ja huolehdittava henkilöstön riittävästä koulutuksesta. Lisäksi on edelleen tuettava henkilöstön jaksamista ja seurattava uudistuksen vaikutuksia henkilöstöön.
- 5) Hätäkeskuslaitos, pelastustoimi, poliisitoimi sekä sosiaali- ja terveystoimi jokainen omalta osaltaan sekä Rajavartiolaitos tarvittavilta osin valmistautuvat hätäkeskustietojärjestelmä Erican käyttöönottamiseen vuosina 2014 -2015 huolehtimalla resurssien riittävydestä, ohjeistusten ajantasaisuudesta, järjestelmän testauksesta ja henkilöstön koulutuksesta.
- 6) Valtiovarainministeriön ja muiden toimijoiden on yhteistyössä huolehdittava, että palvelut ja viranomaisten yhteiskäyttöiset tietojärjestelmät ovat operatiivisessa toiminnassa yhdenvertaisesti valtion ja kuntien käytettävissä.

Liite 1: Kuultavina olleet

Osastopäällikkö Kauko Aaltomaa	Sisäasiainministeriö
Komisario Juha Ahonen	Lapin poliisilaitos
Apulaispäälikkö Jukka Alenius	Hätäkeskuslaitos, Oulun hätäkeskus
Opettaja Toni Alatalo	Hätäkeskusten henkilöstö JHL ry
Ensihoitopäällikkö Jukka Angerman	Maakuntayhtymä Kainuu
Hankejohtaja Markus Asikainen	Poliisihallitus
Ylikomisario Arto Autio	Oulun poliisilaitos
Hätäkeskuksen päällikkö Markus Grönholm	Hätäkeskuslaitos, Helsingin hätäkeskus
Johtaja (ohjaus ja ennakointi) Teemu Hassinen	Hätäkeskuslaitos
Pelastusjohtaja Petteri Helisten	Oulu-Koillismaan pelastuslaitos
Yksikön päällikkö Riku Jylhäkangas	VM/JulICT-toiminto
Johtokeskuksen päällikkö Sami Järvenpää	Länsi-Suomen merivartiosto
Osastopäällikkö Mikko Kirjavainen	Rajavartiolaitos
Ylipäivystäjä Nina Kiviniemi	Hätäkeskuslaitos
Yksikön päällikkö Heikki Koponen	Rajavartiolaitos
Hätäkeskuslaitoksen johtaja Martti Kunnasvuori	Hätäkeskuslaitos
Peadirektor Janek Laev	Häirekeskus, Viro
Hätäkeskuksen päällikkö Mika Lamu	Hätäkeskuslaitos, Oulun hätäkeskus
Johtaja (hätäkeskustoiminnan kehittäminen) Kyösti Lehtonen	Hätäkeskuslaitos
Ensihoidon vastuulääkäri Petteri Malinen	Lapin sairaanhoitopiiri
Poliisiylijohtaja Mikko Paatero	Poliisihallitus
Pelastuspäällikkö Harri Paldanius	Lapin pelastuslaitos
Pelastusylijohtaja Pentti Partanen	Sisäasiainministeriö
SPAL:n pääluottamusmies Arto Pirttimaa	Palkansaajajärjestö Pardia ry
Kehittämisojohtaja Marko Puttonen	Valtiovarainministeriö
Liiketoimintajohtaja Tuomas Raivio	Gaia Consulting Oy
Asiantuntija Antti Romsa	Hätäkeskuslaitos
Hätäkeskuksen päällikkö Vesa Seppä	Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus
Ylijohtaja Päivi Sillanauke	Sosiaali- ja terveysministeriö
Toimistopäällikkö Jorma Turunen	Kainuun rajavartiosto
SPJL:n varapääluottamusmies Kai Vettenranta	Palkansaajajärjestö Pardia ry
Sopimustoimitsija Jorma Viiala	Julisten ja hyvinvointialojen liitto JHL

**Liite 2: Arviointiryhmän kirje 8.3.2013 pääministeri Kataiselle,
valtiovarainministeri Urpilaiselle ja hallinto- ja kuntaministeri Virkkuselle**

8.3.2013

Pääministeri Katainen
Valtiovarainministeri Urpilainen
Hallinto- ja kuntaministeri Virkkunen

Arvoisa pääministeri
Arvoisat ministerit

Oheisena toimitetaan kirje koskien hätäkeskusuudistusta arvioivan ryhmän yhteistä näkemystä ja huolta turvallisuuskriittisten järjestelmien kohdalla.

Kansanedustaja Kalliorinne oli estynyt allekirjoittamasta sähköisenä hyväksymäänsä kirjettä virkamatkan takia.

Kunnioittavasti

Arviointiryhmän puheenjohtaja
Valtiosihteeri


Marjo Anttoora

SM085:00/2011

Pääministeri Katainen
Valtiovarainministeri Urpilainen
Hallinto- ja kuntaministeri Virkkunen

Arvoisa pääministeri
Arvoisat ministerit

Julksen hallinnon tavoitteena on kansalaisen kannalta auttamisen ketjun kokonaisvaltainen turvaaminen - hätäpuhelusta avun saantiin. Hätäkeskusuudistus on laajentunut mittavaksi valtion ja kuntien turvallisuusviranomaisten toiminnan ja johtamisen kehittämiseksi.

Hallitusohjelman mukaan selvitetään hätäkeskus- ja VIRVE -toiminnan sekä suunnitteilla olevan hallinnon turvallisuus- eli TUVE verkon viranomaisyhteistyön säädöstarpeet ja valmistellaan tarvittava lainsäädäntö siten, että viranomaisvastuut myös kunnallisessa palvelujärjestelmässä otetaan huomioon.

Edelleen hallitusohjelman mukaan hätäkeskusuudistuksen toimivuutta on tarkasteltava turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta. Arvioinnissa huolehditaan ensisijaisesti hätäkeskuspalvelujen laadusta, asiantuntemuksesta ja toimintavarmuudesta. Hätäkeskuksia kuormittavien kiireettömien puheluiden palveluneuvonta järjestetään.

Hätäkeskusuudistusta arvioivana ryhmänä kiinnitämme erityisesti huomiotanne resursointiin:

Viranomaisten yhteiseen käyttöön tulevan uuden hätäkeskustietojärjestelmän toteuttaminen on aikataulukriittistä. Verkottumisen mahdollistava ja rakenteilla olevan hallinnon turvallisuusverkko TUVE:n palveluita hyödyntävä hätäkeskustietojärjestelmä otetaan käyttöön vaiheittain vuonna 2015. Tietämämme mukaan on kuitenkin ilmaantunut hätäkeskusuudistusta haittaavia toiminnallisia, teknisiä ja taloudellisia esteitä.

Hätäkeskusjärjestelmän viivästymisen vaikuttaa muiden turvallisuusviranomaisten toimintaan ja kustannuksiin. Hätäkeskustietojärjestelmän lisäksi viranomaisten yhteistoimintaa tukevat viranomaisradioverkko VIRVE sekä jatkossa viranomaisten yhteinen operatiivinen kenttäjohtamisjärjestelmä KEJO. Turvallisuuskriittisten järjestelmien rahoitus tulee varmistaa siten, että operatiivinen toiminta ei missään tilanteessa vaarannu.

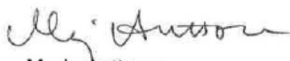
Ratkaisematta on myös TUVE:n palveluiden tarjoaminen kunnallisille toimijoille.

SM085:00/2011

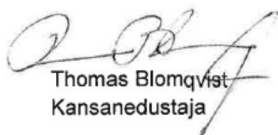
Valtiosihteeri Olli-Pekka Heinosen johdolla on tehty työtä kokonaiskuvan saamiseksi julkisen hallinnon elintärkeiden toimintojen ja niiden tietojärjestelmien kehittämisestä. Katsomme myös osaltamme, että turvallisuuskriittisten toimintojen kokonaiskuvaa on selkeytettävä. Tämä koskee valtiollisten toimijoiden lisäksi kunnallisia ja yksityisiä toimijoita. Ohjausta ja resurssien turvaamista koskevat ensimmäiset, uudet linjapäätökset on tehtävä maaliskuun 2013 loppuun mennessä, jotta turvallisuuskriittisiä järjestelmiä voidaan rakentaa, ylläpitää ja kehittää vuosina 2014 - 2025. Mikäli linjauksia ei tehdä, vaarantuu ensi vaiheessa hätäkeskustietojärjestelmän vaiheittainen käyttöönotto vuonna 2015 ja sen jälkeen pelastuksen, poliisin sekä sosiaali- ja terveysviranomaisten johtokeskustoimintaa koskevien operatiivisten järjestelmien käytettävyyden. Hätäkeskustoimintaa ei ole myöskään ilman VIRVE -verkkoa, jota käytetään hälyttämiseen ja viestintään.

Pidämme tärkeänä edellä kuvattujen tarpeiden pikaista ratkaisemista.

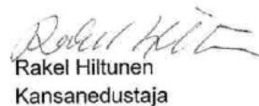
Helsingissä 8. maaliskuuta 2013



Marjo Anttoora
Valtiosihteeri, puheenjohtaja



Thomas Blomqvist
Kansanedustaja

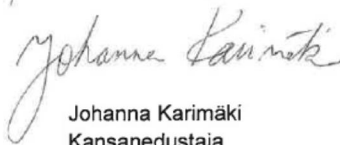


Rakel Hiltunen
Kansanedustaja



Anne Holmlund
Kansanedustaja

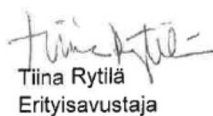
Risto Kalliorinne
Kansanedustaja



Johanna Karimäki
Kansanedustaja



Johannes Koskinen
Kansanedustaja



Tiina Ryttilä
Erityisavustaja

Liite 3: Kyselykirje henkilöstöjärjestöille 22.4.2013



SISÄASIAINMINISTERIÖ

Jaana Nissinen

22.4.2013

SM085:00/2011

JHL
JUKO
Pardia

KYSELY HÄTÄKESKUSUUDISTUKSEN TOTEUTUMISESTA HENKILÖSTÖN NÄKÖKULMASTA

Sisäasiainministeriö asetti 22.12.2011 hätäkeskusuudistuksen toteutumista arvioivan ryhmän, jonka jäsenet ovat hallituspuolueiden edustajia. Arviointiryhmä tarkastelee muun muassa hätäkeskuspalveluiden laatua, asiantuntemusta ja toimintavarmuutta sekä arvioi uudistusta turvallisuuden, alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta.

Arviointiryhmä on kuullut henkilöstöjärjestöjen edustajia aiemmin kokouksessaan 7.6.2012 ja tätä ennen Oulun hätäkeskuksen henkilöstön edustajia 16.4.2012. Henkilöstöjärjestöjen toivotaan vielä antavan näkemyksensä liitteinä oleviin kysymyksiin, jotta ryhmällä olisi ajantasainen tieto käytettävissään tehdessään johtopäätöksiä sekä mahdollisia toimenpide-ehdotuksia.

Vastaukset kysymyksiin tulee toimittaa viimeistään 6.5.2013 sisäasiainministeriön pelastusosastolle Jaana Nissiselle (jaana.nissinen@intermin.fi).

Lisätietoja työryhmän tehtävästä ja hätäkeskusuudistuksesta on sisäasiainministeriön internetsivulla (http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/hatakeskustoiminnan_kehittaminen).

Valtiosihteeri,
arviointiryhmän puheenjohtaja

Marjo Anttoora

LIITE

Kysely

Postiosoite
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Käyntiosoite
Kirkkokatu 12
HELSINKI

Puhelin
Vaihde 071 878 0171
Sähköposti:
etunimi.sukunimi@intermin.fi

Faksi
071 878 8555
Internet:
www.intermin.fi

SISÄASIAINMINISTERIÖ

KYSELY

LIITE

Palautus viimeistään 6.5.2013
(jaana.nissinen@intermin.fi)

1. MILLAISIA KOKEMUKSIA HÄTÄKESKUSTEN HENKILÖSTÖLLÄ ON OLLUT SEURAAVISSA TILANTEISSA?

1A. ENNEN YHDISTYMISTÄ (esim. alkutilanne kun tieto yhdistymisestä tuli, yt-neuvottelu-tilanne, muuttoa edeltävä tilanne)

1B. MUUTON AIKAINEN TILANNE JA ALKUVAIHEET YHDISTYNEESSÄ KESKUKSESSA

1C. TILANNE PUOLI VUOTTA TAI PIDEMPÄÄN MUUTON JÄLKEEN

2. MIKÄ ON OLLUT POSITIIVISTA ?

3. MITÄ PARANNETTAVAA ?

4. VAPAA SANA

Liite 4: Asettamispäätös

Sisäasiainministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

SM085:00/2011

22.12.2011

Hätäkeskusuudistuksen toteutumista arvioiva ryhmä

Asettaminen

Sisäasiainministeriö on asettanut tänään arviointiryhmän arvioimaan hätäkeskusuudistuksen toteutumista

Toimikausi

22.12.2011–30.4.2013

Tausta

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 3 §:n mukaan hätäkeskuspalvelujen tuottamista varten on sisäasiainministeriön alainen Hätäkeskuslaitos. Sisäasiainministeriö ohjaa ja valvoo Hätäkeskuslaitosta. Sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisesta ohjauksesta. Hätäkeskuslaitoksen virka-alueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Valtioneuvosto voi päättää hätäkeskuspalveluiden ja viranomaisyhteistyön tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi virka-alueen jakamisesta yhteistoiminta-alueisiin. Hätäkeskuslaitoksen toimivalta ei määrydy yhteistoiminta-aluejaon perusteella. Edelleen lain 5 §:n 2 momentin mukaan Hätäkeskuslaitoksessa on hätäkeskuksia, esikuntatoimintoja hoitava yksikkö ja tarvittaessa muita yksiköitä. Sisäasiainministeriö päättää hätäkeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja sijaintipaikasta sekä esikuntatoimintoja hoitavan yksikön sijaintipaikasta. Hätäkeskuslaitoksen työjärjestyksessä määrätään laitoksen muiden yksiköiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja sijaintipaikasta.

Valtioneuvosto antoi vuonna 2007 eduskunnalle hätäkeskusuudistuksesta selonteon, jonka mukaan hätäkeskustoimintaa tulee kehittää ja toiminnan tuottavuutta lisätä Hätäkeskuslaitoksen rakenteita uudistamalla. Valtioneuvoston selonteon ja sitä koskevan Eduskunnan kannanoton sekä sisäasiainministeriön asettaman strategiatyöryhmän loppuraportin pohjalta sisäasiainministeriö päätti 15.5.2009 hätäkeskustoiminnan strategiset linjaukset. Kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat väestön ja viranomaisten palveluodotuksiin vastaaminen, hätäkeskusten toimintamallien uudistaminen ja yhtenäistäminen valtakunnallisesti, hätäkeskustietojärjestelmän uudistaminen, hätäkeskustoiminnan sopeuttaminen väheneviin resursseihin sekä alueiden laajentaminen ja niiden määrän vähentäminen.

Valtioneuvosto päätti 21.1.2010 hätäkeskusaluejaosta ja sisäasiainministeriö määräsi 9.3.2010 hätäkeskusten sijaintipaikkakunnat. Sijoituspaikkapäätöksen perusteluiden mukaan hätäkeskusuudistuksen yhteydessä ei rakenneta uusia toimitiloja, vaan hätäkeskukset sijoittuvat niihin nykyisin käytössä oleviin hätäkeskustoimitiloihin, jotka parhaiten soveltuvat uuden nykyistä suuremman hätäkeskuksen sijoituspaikaksi mm. kiinteistön tilojen muunneltavuuden ja toiminnan turvaamisen perusteella.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hätäkeskusuudistuksen toimivuutta on tarkastettava turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta. Arvioinnissa huolehditaan ensisijaisesti hätäkeskuspalvelujen laadusta, asiantuntemuksesta ja toimintavarmuudesta.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä puolsi 15.11.2011 sisäasiainministeri Päivi Räsäsen esityksestä hätäkeskusuudistuksen toteutumista arvioivan ryhmän asettamista.

Tehtävä

Sisäasiainministeriön johdolla asetetaan arviointiryhmä arvioimaan hätäkeskusuudistusta ja sen toimivuutta vuoden 2013 huhtikuun loppuun mennessä. Ryhmän tehtävä on seurata uudistuksen toteutumista ja valmistella mahdolliset toimenpide-ehdotukset.

Arviointiryhmä arvioi hätäkeskusuudistusta turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta. Arvioinnissa tarkastellaan hätäkeskuspalveluiden laatua, asiantuntemusta ja toimintavarmuutta. Arviointiryhmä koostuu hallituspuolueiden edustajista. Ryhmää avustavat virkamiesasiantuntijat.

Organisointi

Puheenjohtaja Marjo Anttoora, valtiosihteeri, Sisäasiainministeriö

Jäsenet:

Anne Holmlund, kansanedustaja, Kansallisen Kokoomuksen ministeriryhmä

Tiina Ryttilä, erityisavustaja, Kansallisen Kokoomuksen ministeriryhmä

Rakel Hiltunen, kansanedustaja, Sosiaalidemokraattinen ministeriryhmä

Johannes Koskinen, kansanedustaja, Sosiaalidemokraattinen ministeriryhmä

Risto Kalliorinne, kansanedustaja, Vasemmistoliiton ministeriryhmä

Thomas Blomqvist, kansanedustaja, Ruotsalainen ministeriryhmä

Johanna Karimäki, kansanedustaja, Vihreä ministeriryhmä

Sihteeristö:

Pekka Tulokas, tietoverkkojohtaja, sisäasiainministeriö, pelastusosasto

Johanna Hakala, neuvotteleva virkamies, sisäasiainministeriö, pelastusosasto

Ilpo Helismaa, pelastusylitarkastaja, sisäasiainministeriö, pelastusosasto

Stefan Gerkman, poliisiylitarkastaja, sisäasiainministeriö, poliisiosasto

Liisa-Maria Voipio-Pulkki, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Arviointiryhmän pysyvänä asiantuntijana toimii johtaja Jukka Aaltonen Hätäkeskuslaitoksesta. Arviointiryhmä voi kuulla myös muita asiantuntijoita.

Arviointiryhmän kokoonpanossa on otettu huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, muut. 232/2005) säännökset.

Kustannukset ja rahoitus

Työ tehdään virkatyönä ilman eri korvausta. Mahdollisista matka- ja muista kuluista vastaa lähettävä taho.

Sisäasiainministeri



Päivi Räsänen

Pelastusylijohtaja



Pentti Partanen

JAKELU

Päätöksessä mainitut

TIEDOKSI

Kansliapäällikkö Ritva Viljanen
Sisäasiainministeriön pelastusosasto
Sisäasiainministeriön poliisiosasto
Sosiaali- ja terveysministeriö
Hätäkeskuslaitos



Sisäinen turvallisuus
10/2013

Hätäkeskusuudistuksen toteutuminen

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan hätäkeskusuudistuksen toimivuutta on tarkasteltava turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta. Arvioinnissa huolehditaan ensisijaisesti hätäkeskuspalvelujen laadusta, asiantuntemuksesta ja toimintavarmuudesta.

Sisäasiainministeriö asetti 22.12.2011 arviointiryhmän, jonka toimikausi päättyi 30.4.2013. Ryhmän tehtävä oli seurata uudistuksen toteutumista ja valmistella mahdolliset toimenpideehdotukset. Ryhmän tuli arvioida hallitusohjelman mukaisesti hätäkeskusuudistusta turvallisuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä henkilöstön näkökulmasta.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-840-4 (nid.)
ISBN 978-952-491-841-1 (PDF)